Ein Beitrag zur Rechtstatsachenforschung anhand von Erhebungen in Jugendämtern und Erziehungsbehörden unter Berücksichtigung rechtsdogmatischer Probleme

Herbert Kränzlein

1979

AUSFOHRUNG UND BEENDIGUNG VON FREIWILLIGER ERZIEHUNGSHILFE UND FORSORGEERZIEHUNG

Ein Beitrag zur Rechtstatsachenforschung anhand von Erhebungen in Jugendämtern und Erziehungsbehörden unter Berücksichtigung rechtsdogmatischer Probleme

Inaugural-Disseration
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München

vorgelegt von

Herbert Kränzlein

1979

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Referent: Professor Dr. Schüler-Springorum
Korreferent: Professor Dr. Heldrich
Tag der mündlichen Prüfung:

27. Juli 1979

Druck: Dissertationsdruck Novotny jr. Starnberg

INHALTSÜBERSICHT

EINLEITUNG

§ 1: Problemstellung und Überblick 2

§ 2: Grundzüge der gesetzlichen Regelung 5

I. Allgemeine Einordnung 5

II. Herleitung aus dem Grundgesetz 5

III. Bundesrechtliche Verankerung - ein Überblick 6

IV. Die Ausführungsbestimmungen der Länder 8

ERSTER TEIL

Rechtsdogmatische Überlegungen

§ 3: Die Bedeutung 11

§ 4: Durchführungsformen von FEH und FE gemäß § 69 Abs. 3 und ihr Verhältnis zueinander 11

I. Das Problem 11

II. Der Familienbegriff des § 69 Abs. 3 12

III. Zum Rangverhältnis der verschiedenen Durchführungsformen . 15

1. Literaturmeinungen 15

2. Die Durchführung nach den Ausführungsgesetzen der Länder 17

a) Baden-Württemberg 17
b) Bayern 18
c) Berlin 19
d) Bremen 19
e) Hamburg 19
f) Hessen 20
g) Niedersachsen 20
h) Nordrhein-Westfalen 20
i) Rheinland-Pfalz 20
k) Saarland 21
l) Schleswig-Holstein 21

3. Eigener Lösungsvorschlag: Stufenverhältnis 21

a) Vorrang der Ersatzfamilie 21

b) Die unvollständige Familie und sonstige Einzelhaushalte 25
c) Die Stellung der Heimerziehung 26

4. Zusammenfassung 29

§ 5: Die Auswahl der richtigen Durchführungsform durch die Erziehungsbehörde 30

I. Ermessen oder Beurteilungsspielraum 30

II. Begrenzungen des Beurteilungsspielraums 31

§ 6: Öffentliche Erziehung in der eigenen Familie - eine widersprüchliche gesetzliche Regelung? 33

I. Das Problem 33

II. Literaturmeinungen 34

III. Eigene Stellungnahme 36

1. Unterbringung in der eigenen Familie bei FEH 36

a) Zu Beginn der FEH 36
b) Zur Fortsetzung der FEH 37

2. Unterbringung in der eigenen Familie bei FE 38

a) Zu Beginn der FE 38
b) FE-Fortsetzung bei Unterbringung in der eigenen Familie 39

IV. Fazit 43

§ 7: Die Verheiratung eines Minderjährigen als Beendigungsgrund für die öffentliche Erziehung 43

I. Das Problem 43

II. Die Argumentation des BGH 44

III. Kritik an der BGH-Entscheidung 46

IV. Fazit 50

§ 8: Die Bedeutung von Art. 104 GG für die Aufhebung von FE gemäß § 75 Abs. 6 JWG 51

I. Das Problem 51

II. Meinungen in der Literatur 54

III. Die gesetzgeberischen Motive zu § 75 Abs. 6 55

IV. Eigene Stellungnahme 56

V. Die praktische Bedeutung des Ergebnisses 60

ZWEITER TEIL

Ausführung und Beendigung von FE und FEH in der Jugendamtspraxis

§ 9: Methodische Oberlegungen 64

I. Aktenanalyse 64

II. Die Interviews 64

III. Grenzen bei der Interview-Auswertung 68

IV. Literaturauswertung und sonstige Quellen 68

V. Zur Repräsentativität der Erhebungen 70

§ 10: Die Ausführungsanordnung der Erziehungsbehörde 71

I. Ersatzfamilien-Unterbringung 71

1. Statistik der FE-Unterbringung 71

a) für das gesamte Bundesgebiet (einschl. Westberlins) 71
b) aufgeteilt nach einzelnen Bundesländern 74

2. Statistik der FEH-Unterbringung 75

a) für das gesamte Bundesgebiet 75
b) aufgeteilt nach den einzelnen Bundesländern 76

3. Die Erziehungsbehördenpraxis bei der Ersatzfamilien-Unterbringung 77

a) Die fehlende Bereitschaft der Familien zur Mitarbeit und die Auswirkungen 77
b) Mangelnde pädagogische Eignung der Familien 79
c) Der finanzielle Faktor 81
d) Das Alter des unterzubringenden Minderjährigen 81
e) Die Verwaltungsroutine 82
f) Praxisvoraussetzung für die Ersatzfamilien-Unterbringung 85
g) Besonderheiten bei der Ersatzfamilien-Unterbringung im Rahmen der FEH 86

II. Erziehungsheim-Unterbringung 88

1. Statistik der FE-Unterbringung 88

a) für das gesamte Bundesgebiet 88
b) aufgeteilt nach den einzelnen Bundesländern 89

2. Statistik der FEH-Unterbringung 90

a) für das gesamte Bundesgebiet 90
b) aufgeteilt nach den einzelnen Bundesländern (1974) . 91

3. Die Erziehungsbehördenpraxis bei der Unterbringung im Erziehungsheim 91

a) Das ausreichende Angebot an Erziehungsheimplätzen . 92

b) Die Erziehungsheim-Lobby 93
c) Heimunterbringung aus pädagogischen Gründen 95
d) Fürsorgeerziehung durch gerichtliches Urteil gemäß §§ 9 und 12 JGG: der Zusammenhang zwischen FE-Anordnung und Ausführung 96

III. Unterbringung in der eigenen Familie 97

1. Statistik der FE-Unterbringung 97

a) für das gesamte Bundesgebiet 97
b) aufgeteilt nach den einzelnen Bundesländern 99

2. Statistik der FEH-Unterbringung 99

a) für das gesamte Bundesgebiet 99
b) aufgeteilt nach den einzelnen Bundesländern 100

3. Die Erziehungsbehördenpraxis bei der Unterbringung in der eigenen Familie 101

a) Verbesserung der Familiensituation 101
b) Pädagogische Unerziehbarkeit und Resignation der Erziehungsbehörde 102
c) Familienunterbringung bei gleichzeitiger Einleitung des Aufhebungsverfahrens 103
d) Zur unterschiedlichen Unterbringungshäufigkeit bei FEH und FE 104

IV. Sonstige Unterbringungsmöglichkeiten im weiteren Sinne .. 105

1. Statistische Besonderheiten 105

2. Statistik der FE-Unterbringung 107

a) für das gesamte Bundesgebiet 107
b) aufgeteilt nach den einzelnen Bundesländern 108

3. Statistik der FEH-Unterbringung 109

a) für das gesamte Bundesgebiet 109
b) aufgeteilt nach den einzelnen Bundesländern 110

4. Die Erziehungsbehördenpraxis bei sonstigen Unterbringungen im engeren Sinne 110

a) Das Fehlen einheitlicher Kriterien, Motive oder Gründe 110
b) Rechtliche Unsicherheit 112
c) Fehlendes Platzangebot 113
d) Mindestalter für die Wohngemeinschaft 113
e) Die Schutzhilfe 113
f) Wohngemeinschafts-Unterbringung im Rahmen der FEH .. 114
g) Unterbringungsversuche bei der Durchführung 115

5. Die Erziehungsbehördenpraxis bei der Heimunterbringung (ausgenommen Erziehungsheime) 115

a) Unterbringung in Beobachtungsheimen 115
b) Unterbringung in Auffangheimen 116
c) Lehrlingsheime, Schülerheime, Internate 116

6. Nichtuntergebrachte Jugendliche 118

§ 11: Beendigung und Aufhebung der öffentlichen Erziehung 118

I. Die praktische Bedeutung der verschiedenen Aufhebungsgründe 118

1. FE-Abgänge: Statistik (BRD einschl. West-Berlin) 118

2. FEH-Abgänge: Statistik (BRD einschl. West-Berlin) 120

3. Statistische Grundaussagen 121

II. Die Feststellung der Aufhebungsgründe durch die Institutionen 122

1. Der Erziehungsbericht 122

a) Der Heimbericht 122

b) Der Beobachtungsbericht anderer Untergringungsstellen 123

2. Der Beitrag der Erziehungsbehörde 123

III. Die Unterschiede zwischen FEH und FE 125

1. Beendigungsgrund Volljährigkeit 125

2. Aufhebung wegen Erreichung des Erziehungszwecks 126

3. Zu den weiteren Aufhebungsgründen 126

DRITTER TEIL

Theorie und Praxis im Vergleich

§ 12: Die Ausführung der öffentlichen Erziehung 128

I. Vorbemerkung 128

II. Die Bedeutungslosigkeit der Ersatzfamilien-Unterbringung . 129

III. Die Einweisung von Minderjährigen in ein Erziehungsheim ohne Begründung 134

IV. Inflationäre Tendenzen bei der Rückführung in die eigene Familie unter Aufrechterhaltung der öffentlichen Erziehung 135

V. Keine Experimente 136

VI. Die Not mit den Wohngemeinschaften 137

§ 13: Die Beendigung der öffentlichen Erziehung 139

I. Mißachtung notwendiger Formalien 140

II. Die zwei Seiten des Erziehungszwecks 141

VIERTER TEIL

Durchführung und Beendigung der öffentlichen Erziehung in der Reformdiskussion

§ 14: Der bisherige Diskussionsstand (1.7.1978) 144

I. Einführung 144

II. Synopse der verschiedenen Entwürfe 145

1. Durchführung 146

2. Beendigung 149

§ 15: Kritische Würdigung der Reformvorstellungen 151

I. Vorbemerkung 151

II. Was sich bei der Durchführung geändert hat 152

1. Die Rangfolge 152

a) rechtsdogmatische Betrachtung 152
b) rechtspraktische Betrachtung 156
c) Fazit 158

III. Öffentliche Erziehung in der eigenen Familie 158

1. Freiwillig in Anspruch genommene Erziehungshilfen 158

2. Gerichtlich angeordnete Erziehungshilfen 160

3. Zusammenfassung 160

IV. Eheschließung - Beendigung jeder Erziehungshilfe? . 161

V. Der erreichte Erziehungszweck 162

VI. Schlußbemerkung 163

ANHANG

Abkürzungsverzeichnis 164

Literaturhinweise 167

EINLEITUNG

§ 1 : PROBLEMSTELLUNG UND OBERBLICK

I.

Jahrzehntelang schon, jetzt in den letzten Zeiten wieder verstärkt, fordern Pädagogen und Sozialwissenschaftler[1], Juristen[2] und Politiker[3] eine grundlegende Reform des Jugendwohlfahrtsrechts. Wesentlich für das Gelingen dieser Reform wird es sein, die bisherigen Erfahrungen mit dem geltenden Recht bei dem neuen Gesetz zu berücksichtigen. Zur Darstellung dieser Rechtswirklichkeit beizutragen, ist das Anliegen dieser Arbeit.

Es gibt wohl wenige Bereiche der Rechtwissenschaft, die ein solches Schattendasein führen wie das Jugendwohlfahrtsrecht. Einschlägige Untersuchungen und Forschungsvorhaben sind selten, wobei der Mangel offenkundig ist[4].

Mit dieser Zurückhaltung, die sowohl auf die Ausklammerung des JWG aus dem Stoffkatalog an den juristischen Fakultäten, aber auch auf ein generell stark verbreitetes Desinteresse an der sogenannten "Randgruppen-Problematik" zurückzuführen ist, kontrastiert die Bedeutung dieser Rechtsvorschriften für sehr viele junge Menschen. Allein im Bereich "Fürsorge-Erziehung" (FE) und "Freiwillige Erziehungshilfe" (FEH) sind über 30.000 Minderjährige in der Bundesrepublik Deutschland betroffen. Der dabei im Einzelfall vorgenommene Eingriff umfaßt den gesamten Lebensbereich und hat für die Entwicklung der Heranwachsenden[5] fundamentale Bedeutung.

---

1) z. B. Jordan Erwin, in Jugendhilfe, S. 17 ff.;
Böhnisch/Dickerhoff/Kuhlen - Zur Reform der Jugendhilfe;
2) Simonsohn Berthold, Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, S. 406 ff.;
Knapp Wolfgang, ZRP 78, S. 136/137;
3) z.B. Regierungserklärung des Bundeskanzlers, Pkt. 46, S. 39, 16. Dez. 76, Hrsg. Presse und Information d. Bundesregierung;
Bundesministerin Antje Huber i.d. SZ v. 9. Dez. 77;
4) Dritter Jug.bericht d. BMJFG, 1972, S. XII u. XIII;
5) Der jurist. spezif. Begriff ist, wie sich aus dem JWG ergibt, immer der des Minderjährigen. Aus sprachlichen Gründen wird er in der Arbeit teilweise ersetzt durch "Kind", "Jugendlicher" und "Heranwachsender", ohne daß dem eine eigenständige rechtliche Bedeutung zukommen soll;

II.

Die Arbeit bezieht ihre Problemstellung aus der jährlich erscheinenden Statistik über die Durchführung der FEH und der FE in der Bundesrepublik[6]. Darin sind in jeweils einem eigenen Kapital die wichtigsten Arten der Unterbringung der sich in öffentlicher Erziehung befindlichen Minderjährigen und die Beendigung der Erziehungsmaßnahmen, geordnet nach den möglichen Gründen, in ihrer zahlenmäßigen Bedeutung aufgeschlüsselt.

Die genannte Statistik weist genau aus, wieviele Minderjährige in Heimen oder sonstigen kollektiven Einrichtungen und wieviele in Ersatzfamilien bzw. auch in der eigenen Familie zur Durchführung der öffentlichen Erziehung untergebracht sind. Wie es aber in der Jugendamtspraxis zu dieser Verteilung kommt, bleibt dem interessierten Benützer der Statistik verborgen. Es stellt sich daher die Frage: Welche Faktoren bestimmen die Unterbringung? Wovon hängt es ab, daß ein Teil der Betroffenen in Familien untergebracht wird, während sich ein anderer überwiegender Teil in Erziehungsheimen wiederfindet?

Ähnlich lautet das Problem bei der Aufhebung und Beendigung von FEH und FE. Die Statistik bringt zwar die praktische Bedeutung und tatsächliche Gewichtigkeit der gesetzlichen Voraussetzungen des § 75 Abs. 1 und 2 JWG zum Ausdruck. Wodurch der einzelne gesetzliche Tatbestand seine Bedeutung, respektive Bedeutungslosigkeit gewinnt, bleibt eine offene Frage.

Die so vom Statistischen Bundesamt vorgelegte Bestandsaufnahme läßt dabei ganz allgemein die Frage offen, ob die darin widergespiegelte Entwicklung und der jeweilige Stand bei der Ausführung und Beendigung von FE und FEH den Intentionen des Gesetzgebers entspricht oder ob ein Widerspruch zwischen tatsächlicher Rechtsanwendung durch die zuständigen Jugendämter (bzw. den sonstigen zuständigen Behörden) und den gesetzlichen Vorstellungen besteht.

---

6) Öffentl. Sozialleistungen, Reihe 2, Öffentl. Jugendhilfe - 1962-74, Hrsg. Stat. Bundesamt - Fachserie K - seit 1975 umbenannt in Fachserie 13;

Die nachfolgenden speziellen Leitfragen strukturieren die Arbeit und zeigen, auf welchem Weg obiges Problem gelöst werden soll:

- Wie ist das JWG zu interpretieren, soweit es Ausführung und Beendigung von FE und FEH regelt?
- Nach welchen Kriterien entscheiden Sachbearbeiter in Erziehungsbehörden, wenn in einem Fall die FE- (bzw. FEH-) Durchführung in einem Heim, in einem anderen in einer Familie und wieder einem anderen Fall in einer sonstigen Einrichtung erfolgt?
- Wann und weshalb erfolgt in der Praxis die Beendigung und Aufhebung der öffentlichen Erziehung?
- Ergeben sich aus dem Vergleich von Rechtstheorie mit Rechtswirklichkeit Forderungen nach einer veränderten Praxis und Orientierungspunkte für eine zukünftige Reform des Jugenwohlfahrtsrechts?

III.

Das Thema der Arbeit könnte zu Mißverständnissen über den Inhalt führen. Unbestreitbar ist die Durchführung und die Beendigung der öffentlichen Erziehung im Alltag vor allem Aufgabe und Problem für - nicht nur professionelle - Erzieher, am Rande auch für Psychologen. Insofern wäre es möglich, aus der Sicht dieser Fachwissenschaften, der Pädagogik, der Psychologie, der Psychiatrie und der Soziologie Stellung zu beziehen.

Mir geht es aber nicht darum, Wege zu zeigen, wie aufgetretene Erziehungsdefizite therapeutisch ausgeglichen werden können und wie erreichte Erfolge zu bewerten und zu messen sind, sondern diese Arbeit will juristische Schwerpunkte setzen. Das Forschungsinteresse richtet sich darauf, wie und mit welchen Regelungs- und Handlungsmechanismen der Staat die ihm zufallende Aufgabe löst, gefährdeten Minderjährigen erzieherische Hilfe zu leisten.

Im Mittelpunkt der Überlegungen stehen also die für den Staat handelnden Erziehungsbehörden und die Rechtsgrundlagen, die dieses Handeln legitimieren. Ausführung und Beendigung von FE und

FEH wird hier vor allem unter rechtsdogmatischen und rechtssoziologischen Aspekten gesehen. Die Erkenntnisse der anderen, einschlägigen Fachwissenschaften sind damit aber keineswegs ausgeblendet. Recht kann und darf nicht Selbstzweck sein. Im Rahmen einer teleologischen Gesetzesinterpretation sind daher zwingend die Aussagen der Pädagogik und Psychologie mit heranzuziehen, um praktikable Ergebnisse zu gewinnen. Gleichzeitig gilt es dabei, den Forderungen der genannten Wissenschaften Geltung zu verschaffen.

§ 2 : GRUNDZOGE DER GESETZLICHEN REGELUNG

I. Allgemeine Einordnung

Die Fürsorgeerziehung und die FEH, um deren Ausführung, Durchführung und Beendigung es hier geht, sind erzieherische Maßnahmen der öffentlichen Jugendhilfe[7] und spezieller noch, da es um gefährdete Minderjährige dabei geht, solche der Jugendfürsorge. Ihre - wenn auch bedauerliche - Notwendigkeit ergibt sich aus der Tatsache, daß sich unter den vorrangig für die Erziehung zuständigen Familien manche befinden, die mit dieser Aufgabe überfordert oder aus sonstigen Gründen dazu nicht imstande sind. Die daraus erwachsenden Nachteile für deren Kinder können ab einer bestimmten Intensität in einem Sozial- und Rechtsstaat nicht mehr reaktionslos hingenommen werden, ohne daß dieser Staat seine Glaubwürdigkeit verliert. Er muß die Erziehung der besonders betroffenen Kinder sicherstellen; das gebietet der Grundsatz der Chancengleichheit.

Das Jugendwohlfahrtsrecht bildet die Rechtsgrundlage für ein staatliches Eingreifen.

II. Herleitung aus dem Grundgesetz

Die Bundeskompetenz für diese Gesetzesmaterie erwächst aus Art. 74 Nr. 7 GG, weil der Begriff der öffentlichen Fürsorge auch die gesamte Jugendwohlfahrt mit umfaßt[8].

Nach Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG sind die Pflege und die Erziehung der Kinder das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Damit wird gleichzeitig eine staatliche Gemeinschaftserziehung abgelehnt[9].

---

7) Potrykus, Vorbem. zu den §§ 55 ff.;
8) BTDrS 2226/13 (BTDrS III/2226 S. 13);
9) BVerfGE 24, 119;

Der Staat hat aber die Aufgabe, über die elterliche Erziehung zu wachen, Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG. Neben der Bereitstellung freiwillig in Anspruch zu nehmender Erziehungshilfen muß der Staat auch einschreiten, wenn die Kinder zu verwahrlosen[10] drohen, Art. 6 Abs. 3 GG. Aus dieser Pflicht erwächst ihm das Recht, wenn auch in engen Grenzen, Formen der öffentlichen Erziehung zu schaffen.

III. Bundesrechtliche Verankerung - ein Überblick

Diese öffentliche Erziehung hat der Bundesgesetzgeber im VI. Abschnitt, Unterabschnitt 2, §§ 62 - 77[11] des JWG geregelt. Die Einordnung geht auf das Gesetz zur Änderung und Ergänzung des RJWG[12] - die sogenannte 2. Novelle - zurück.

Das Gesetz stellt insofern einen Kompromiß dar, als man schon damals versuchte, eine umfassende Neuregelung des Jugendhilferechts zu erreichen. Drei vorläufige Entwürfe wurden erarbeitet, die aber alle im Parlament nicht mehrheitsfähig gewesen wären, so daß es nur zur o.g. Novelle kam.

Das Recht der FEH bekam damals eine bundeseinheitliche Gesetzesgrundlage. Die Maßnahme wurde so gestaltet, daß ihr Vorrang vor der FE klargestellt ist[13], was auch verfassungsrechtlich geboten war. Die sachlichen Voraussetzungen[14] für die öffentliche Erziehung (FEH und FE) sind in den §§ 62 und 64 geregelt. FEH wird vom (Landes-)Jugendamt auf Antrag der Erziehungsberechtigten gewährt, § 63, während FE vom Vormundschaftsrichter angeordnet wird, § 65.

---

10) Zum Begriff der Verwahrlosung vgl. unter diesem Stichwort in Herders Lexikon der Pädagogik, Bd. 4, S. 309 ff., die Erläuterung von Schüler-Springorum (mit weiteren Literaturnachweisen); zu Verwahrlosungskriterien in der Jugendamtspraxis siehe G. Steinvorth, Diagnose Verwahrlosung; Staudinger-Göppinger, Anh. zu § 1666 BGB Anm. D II 2 b;
11) §§ ohne Gesetzesangabe sind immer solche des JWG;
12) Abgedruckt im BGBl I 1193;
13) BTDrS III/2226/S. 27; kritisch dazu Peter Kunkel in ZBlJR 76, S. 199 ff.;
14) Dazu für viele: Jans-Happe, §§ 62, 64 mit Lit.nachw. i.d. Vorbem. zu §§ 62 - 77, Anm. 6;

Das Arbeitsthema knüpft vor allem aber an die §§ 69 bis 74 an, die sich mit der Aus- und Durchführung beschäftigen, ferner noch an § 75, der Aufhebung und Beendigung der öffentlichen Erziehung festlegt.

Die unterschiedlichen Entstehungsvoraussetzungen von FEH und FE wirken sich zwar bei der Beendigung aus, nicht aber bei der Aus- und Durchführung. Diese erfolgt bei beiden Erziehungsmaßnahmen in der gleichen Weise. Die Unterbringung der Minderjährigen wird durch das LJA[15] unter Beteiligung der JA angeordnet, § 69 Abs. 1, und erfolgt in der Regel in einer geeigneten Familie oder in einem Heim, § 69 Abs. 3 Satz 1. Das Vormundschaftsgericht darf nicht bestimmen, wie die FE auszuführen ist. Das wäre ein unzulässiger Eingriff in die Rechte des LJA. Etwaige Erörterungen im gerichtlichen Anordnungsbeschluß sind deshalb nicht mehr als unverbindliche Vorschläge[16]. § 71 Abs. 1 räumt dem LJA ein Aufenthaltsbestimmungsrecht ein.

Das Gesetz spricht einmal von "Ausführung" (§§ 69, Abs. 1 und 2, 70) und an anderer Stelle von "Durchführung" (§§ 69 Abs. 3, 71, 72). Rechtliche oder praktische Konsequenzen hat diese Unterscheidung jedoch nicht, so daß sie schon als unbeachtlich erklärt worden ist. Riedel etwa meint, es sei dasselbe und man hätte sich einheitlich auf die Ausdrucksweise "Ausführung" einigen sollen[17]. Das mag de lege ferenda vernünftig erscheinen, de lege lata ist zu berücksichtigen, daß der Gesetzgeber bewußt die begriffliche Differenzierung vorgenommen hat[18]. Während "Durchführung" auf die individuelle Erziehungstätigkeit durch den Erzieher abzielt, ist mit "Ausführung" die rechtliche und pädagogische Lenkung und Entscheidung der Organe der öffentlichen Jugendhilfe gemeint[19].

---

15) Nach § 74/II kann eine andere Behörde als das LJA zur Ausführung bestimmt werden: Ausnahme etwa in Bayern, Art. 26, 37 BayJAG;
16) Palandt-Diederichsen, § 65 Anm. 4;
17) Riedel, Bem. zu § 69;
18) BTDrS Nr. 2226 S. 29;
19) Staudinger-Göppinger, JWG Anm. Rz. 458;

Meine Arbeit befaßt sich überwiegend - im Sinne dieser Unterscheidung - mit der Ausführung, weil sie die Tätigkeit der Erziehungsbehörden und ihre rechtlichen Grundlagen untersuchen will. Ich bin mir aber der Schwierigkeiten der konkreten Abgrenzung[20] bzw. der oft als gekünstelt erscheinenden Trennung bewußt.

Relevant ist die im § 75 getroffene Unterscheidung zwischen der Aufhebung und der Beendigung von FEH und FE. Beendigung meint, daß die öffentliche Erziehung von Gesetzes wegen von selbst erlischt. § 75 Abs. I, der als solch einen Beendigungsgrund die Volljährigkeit nennt, ist nicht abschließend; vielmehr bewirkt auch der Tod bzw. die Todeserklärung die Beendigung. Die Aufhebung dagegen ist ein Verwaltungsakt mit konstitutiver Wirkung. Liegen die rechtlichen Voraussetzungen vor - etwa Zweckerreichung[21] -, muß die Behörde die FE aufheben (bzw. das Vormundschaftsgericht, § 75 Abs. 4).

IV. Die Ausführungsbestimmungen der Länder

Soweit die Ausführung von FEH und FE bundesrechtlich geregelt ist, gilt die Vorschrift nur als Rahmenbestimmung, die durch Landesrecht konkretisiert werden kann, § 74 Abs. I. Fast alle Bundesländer haben zwischenzeitlich entsprechende Ausführungsgesetze erlassen[22]. Nur in Hessen gilt noch ein Ausführungsgesetz zum Reichswohlfahrtsgesetz aus dem Jahre 1924 mit Änderungen von 1930[23].

---

20) Göppinger, der sich für die unterschiedliche Verwendung der Begriffe einsetzt, wirft sie im Rahmen der weiteren Kommentierung selbst durcheinander - siehe z.B. Rz. 496 aaO (Fußn.19);

21) Dabei handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die der vollen vormundschaftsgerichtlichen Überprüfung unterliegen;

22) Baden-Württemb. LJWG, Bay. JAG, Berliner AGJWG, AGJWG Bremen, AGJWG Hamburg, AGJWG Niedersachsen, AG-JWG Nordrhein-Westfalen, AGJWG Rheinland-Pfalz (hier wird die Konkretisierung auf die Verordnungsebene verlagert, § 23, eine solche Verordnung wurde bisher nicht erlassen), AGJWG Saarland, AGJWG Schleswig-Holstein;

23) Wie alle anderen Landesgesetze auch abgedruckt bei Potrykus, Anh. 32-68;

Auf Einzelheiten dieser Bestimmungen kann an dieser Stelle verzichtet werden, weil eine genaue Analyse später noch erfolgt. Wesentlich ist vor allem, daß der Landesgesetzgebung auch durch § 74 keine Ermächtigung eingeräumt ist, Leitgedanken des JWG zu ändern oder unbeachtet zu lassen. Die landesrechtliche Ermächtigung bezieht sich also nur auf die Ausführung von öffentlicher Erziehung, soweit sie bundesrechtlich nicht geregelt ist. Landesrechtliche Ausführungsvorschriften können deshalb nur die bundesrechtlichen Grundsätze der FEH-/FE Unterbringung durch Richtlinien ausfüllen[24], nicht ändern.

---

24) Potrykus, § 74 Anm. 2;

ERSTER TEIL

RECHTSDOGMATISCHE ÜBERLEGUNGEN

§ 3: DIE BEDEUTUNG

Will man untersuchen, inwieweit sich das Handeln der Erziehungsbehörden nicht nur mit den Buchstaben, sondern auch mit dem Geist des Jugendwohlfahrtsgesetzes deckt, muß man als ersten Schritt eine rechtliche Interpretation vornehmen. Was will das Gesetz? Gerade § 69 Abs. 3 wirft rechtsdogmatische Fragen auf, von deren Beantwortung es abhängt, wie im konkreten Einzelfall von der Erziehungsbehörde zu entscheiden ist. Im Vergleich zu anderen Rechtsgebieten sind auftretende Streitfragen von der Rechtsprechung wenig oder gar nicht geklärt. Das ist verständlich - was nicht gutheißen bedeutet -, wenn man bedenkt, daß der durch öffentliche Erziehung berührte Personenkreis überwiegend aus der Unterschicht stammt[25] und selten nur in der Lage oder auch bereit ist, Konflikte mit dem Staat vor Gerichten auszutragen[26]. Fehlende Kasuistik jedoch geht zu Lasten der Minderjährigen und Erziehungsberechtigten, da ihre Rechte und Pflichten unklar bleiben, und erweitert den Entscheidungsspielraum der Jugendämter.

§ 4: DURCHFOHRUNGSFORMEN VON FEH UND FE GEMÄß § 69 Abs. 3 UND IHR VERHÄLTNIS ZUEINANDER

I. Das Problem

In § 69 Abs. 3 Satz 1 wird angeordnet, daß FEH und FE in der Regel in einer geeigneten Familie oder in einem Heim durchgeführt werden; ferner in § 69 Abs. 3 Satz 2, daß eine endgültig angeordnete FE in der eigenen Familie des Minderjährigen fortgesetzt werden kann, wenn dadurch ihr Zweck nicht gefährdet wird.

---

25) Dietl, S. 32; daß der Gesetzgeber das gewollt hat und gerade die FE zur Disziplinierung der Unterschicht beitragen soll, wird von Ahlheim (u.a., Autorenkollektiv), S. 61, behauptet;
26) Rasehorn, S. 73 ff.;

Die Jugendbehörden haben demnach verschiedene Möglichkeiten, den Minderjährigen unterzubringen.

Die Unterbringungsformen erschöpfen sich nicht in der Familien- und in der Heimunterbringung, wie sich unmittelbar aus § 69 Abs. 3 Satz 1 selbst ergibt. Dort wird allein die Regelunterbringung genau bezeichnet, was bedeutet, daß in manchen Fällen eine andere Durchführung möglich ist. Zu denken ist dabei an Lehrlingsheime und Wohngemeinschaften, ohne daß ein abgeschlossener Katalog der Ausnahmen von der Regel aufgestellt werden soll. Schließlich wird damit eine Öffnung für Experimente im Rahmen der öffentlichen Jugendhilfe geschaffen, die im Interesse größtmöglicher erzieherischer Hilfe für die betroffenen Minderjährigen nicht unnötig verengt werden soll.

§ 69 Abs. 3 vermittelt dennoch kein klares Bild darüber, in welchem Verhältnis die verschiedenen Durchführungsformen zueinander stehen, d.h. ob sie gleichrangig sind oder sich in einem Stufenverhältnis befinden. Die Frage ist außerordentlich umstritten und bedarf der Klärung. Soll die Antwort überzeugend ausfallen, muß der begrifflich mehrdeutige Gesetzeswortlaut interpretiert werden.

II. Der Familienbegriff des § 69 Abs. 3

"Familie" kommt im § 69 Abs. 3 sowohl im Satz 1 als auch 2 vor, wobei im ersten von der "geeigneten Familie" und im zweiten von der "eigenen Familie" gesprochen wird. Daß es sich dabei um verschiedene Unterbringungsformen handeln soll, bringt der Gesetzgeber dadurch zum Ausdruck, daß er bestimmt, daß endgültig angeordnete FE in der "eigenen Familie" nur fortgesetzt - nicht also begonnen - werden darf[27], § 69 Abs.3 Satz 2; in der "geeigneten Familie" dagegen kann öffentliche

---

27) Zur noch zu diskutierenden Problematik, ob die Durchführung öffentl. Erziehung, ganz gleich, in welchem Stadium, überhaupt in der eigenen Familie durchgeführt werden darf, siehe § 6, S. 33 ff.;

Erziehung begonnen werden. Die geeignete Familie ist somit immer eine Ersatzfamilie für den untergebrachten Jugendlichen.

Der Begriff "Ersatzfamilie" bedarf der Begründung, da er in Literatur und Kommentierung wenig gebräuchlich[28] ist. Daß dies der richtige Fachterminus ist, ergibt sich einmal daraus, daß der gebräuchlichere Begriff "Fremdfamilie"[29] nicht nur unschön und sprachlich mißlungen ist, sondern auch inhaltlich nicht stimmt. Ein Junge oder ein Mädchen können durchaus in einer ihnen bestens bekannten Familie untergebracht werden; selbst aber wenn sie dem Kind anfangs noch eine fremde Familie ist, soll sie es nicht bleiben, sondern so bald als möglich die ihm eigene, funktionsuntüchtige ersetzen. Die in dem Wort "fremd" zum Ausdruck kommende Distanz soll in der geeigneten Familie nicht herrschen.

Das JWG bietet für die nicht eigene, erziehende Familie den Begriff "Pflegefamilie" an. Dem ordnet es aber das "Pflegekind" zu, wobei Minderjährige in FEH und FE ausdrücklich keine Pflegekinder im Sinne des Gesetzes, § 27 Abs. 2 Zif. 6, sind. Das hat vor allem eine rechtstechnische Bedeutung, Doppelaufsicht soll vermieden werden[30], aber die terminologische Trennung verhindert auch, daß ungleiche Sachverhalte miteinander vermischt werden. Um nicht falsche Assoziationen zum IV. Abschnitt des JWG - Pflegekinder - aufkommen zu lassen, darf im Bereich der FE und FEH nicht von "Familienpflege" (§ 27 Abs.1) oder Pflegefamilien gesprochen werden.

Für "Ersatzfamilie" spricht vor allem die Funktion dieser Erziehungsinstitution. Sie soll nicht oder nicht genügend geleistete Erziehung nachholen, so daß von "Ersatzsozialisation" ruhig gesprochen werden kann.

---

28) Von "Ersatzfamilie" spricht Bonhoeffer in seinem Buch; siehe auch bei Krug, § 64 Anm. 2;
29) z.B. bei Jans-Happe § 69 Anm. 9 B; in der Jugendhilfestatistik;
30) Potrykus, § 27 Anm. 12;

Die Ersatzfamilie tritt darüberhinaus mangels einer erziehungsfähigen, eigenen Familie an deren Stelle. Der gewählte Begriff stimmt somit und ist auch gerechtfertigt.

Schwierigkeiten macht auch die inhaltliche Abgrenzung des Familienbegriffes. Fast überwiegend[31] wird er äußerst weit ausgelegt, etwa wenn lapidar festgestellt wird, "Familie steht im Gegensatz zu Heim und bedeutet soviel wie Einzelhaushalt, der nicht unbedingt von einem Ehepaar geführt zu werden braucht"[32]. Sogar Einzelpersonen[33], etwa Witwen, nahe Verwandte (Großmutter, Geschwister, Tante etc.), ledige Mütter usw. sollten unter den Begriff "Familie" subsumiert werden, ebenso mehrere zusammenlebende Personen, z.B. zwei Schwestern, die gemeinsam einen Haushalt führen[34].

Eine solche Begriffserweiterung hat wohl den Zweck, möglichst viele Stellen für die Unterbringung bereitstellen zu können. Sie ist aber unnötig, womöglich sogar falsch[35].

Unnötig ist die Begriffsdehnung deshalb, weil neben der Regelunterbringung in Heim und Ersatzfamilie sowieso die Möglichkeit der Unterbringung in allen nur denkbaren, geeigneten Erziehungsstellen eröffnet ist[36]. Darunter lassen sich ganz zwanglos alle Einzelhaushalte, die nicht von Ehepaaren gebildet werden und die die pädagogische Eignung haben, unterbringen. Der sprachliche und juristisch[37] eindeutige enge Begriff braucht nicht angetastet zu werden.

Sieht man die Ersatzfamilien in ihrer spezifischen erzieherischen Funktion und Bedeutung, ist daraus zu folgern, daß damit nur aufnehmende Ehepaare - mit oder ohne eigene Kinder -

---

31) Jans-Happe, § 69 Anm. 9 B; Palandt-Diederichsen, § 69 JWG Anm. 3 a; Krug, § 69 Anm.; Friedeberg/Polligkeit/Giese, § 69 Anm. 5; Riedel, JWG-Komm., § 69 Anm. 5;
32) Potrykus, § 69 Anm. 5;
33) Palandt-Diederichsen, § 69 Anm. 3 a;
34) Potrykus, § 27 Anm. 3, iVm § 69 Anm. 5;
35) siehe dazu S. 25 ff.;
36) siehe dazu die Ausführungen S. 12;
37) Maunz-Herzog-Dürig, Art. 6 GG Anm. 16;

gemeint sind. In der anschließenden Darstellung zum Verhältnis der Durchführungsformen zueinander wird das im einzelnen noch dargelegt.

III. Zum Rangverhältnis der verschiedenen Durchführungsformen

Ein Minderjähriger ist gefährdet/verwahrlost. Er muß von seiner eigenen Familie getrennt werden. Nach § 69 Abs. 3 kommen verschiedene Unterbringungsmöglichkeiten in Betracht. Soll es der Erziehungsbehörde freistehen, wo die Durchführung - in einem Heim, einer Ersatzfamilie oder sonstwo - erfolgt?

Stehen die Unterbringungsformen völlig gleichwertig nebeneinander oder in einer von den Jugendämtern zu beachtenden Rangfolge?

Die Beantwortung dieser Fragen ist in der wissenschaftlichen Diskussion zu kurz gekommen. Es sind nur wenig Stellungnahmen dazu ergangen und diese ohne fundierte Begründung. Dabei hat das Problem nicht nur theoretische Bedeutung, sondern tangiert unmittelbar die praktische Arbeit der Jugendbehörden.

1. Literaturmeinungen

Eine dem traditionellen Fürsorgedenken verhaftete Meinung sieht vor allem die Unterbringung in einem Erziehungsheim als die adäquate Regelmaßnahme der öffentlichen Erziehung an. Sie gipfelt in der Forderung, im Rahmen einer Jugendhilferechtsreform die Heimerziehung zur einzigen Durchführungsform, zumindest bei FE, zu machen[38]. Diese Auffassung,

38) Riedel, Kommentar, § 69 Anm. 6;

die im Gesetz keine Stütze findet, verneint die Möglichkeit, daß "schwererziehbare" Minderjährige auch in einer Familie eine pädagogische Situation vorfinden können, die ihnen nachhaltig hilft. Somit wird ein Vorrang der Heimerziehung konstituiert und alle anderen Durchführungsmöglichkeiten werden als subsidiär eingestuft.

Vor allem von der Praxis[39] wird die Meinung bevorzugt, die den Aufenthalt in Heim, Familie oder Wohngemeinschaft völlig gleichwertig nebeneinander stellt. Es soll keiner Begründung bedürfen, wohin die Zuweisung des Minderjährigen erfolgt. Häufig wird ein Ermessensspielraum der Erziehungsbehörde[40] angenommen, der sich jeder gerichtlichen Nachprüfung entzieht. Hier wird unausgesprochen unterstellt, daß all diese Ersatzstellen für die eigene Familie gleich gut geeignet sind, die Entwicklung der Minderjährigen zu fördern und Rückstände auszugleichen.

Etwas eingeschränkt wird diese "Gleichwertigkeitstheorie" von Potrykus. Er meint, dem Grundsatz nach stehen Heim- und Ersatzfamilienunterbringung gleichrangig nebeneinander. Die im Gesetzestext erfolgte Erstnennung des Wortes "Familie" soll keinen Vorrang der Familienerziehung zum Ausdruck bringen[41]. Dabei läßt Potrykus aber offen, aus welchen Gründen er zu diesem Ergebnis kommt und vor allem, wie er es rechtlich begründet. Andere Formen der Durchführung von FEH und FE sollten wohl nachrangig sein, weil sie einen Ausnahmecharakter haben.

Vom Ergebnis her bleibt diese Interpretation wenig befriedigend, weil sie nicht erkennen läßt, inwieweit ein Ermessensfreiraum oder eine Bindung bei der konkreten Entscheidung des Sozialarbeiters bzw. Sachbearbeiters im Jugendamt gewollt ist.

---

39) siehe dazu S. 84;
40) Palandt-Diederichsen, § 69 JWG Anm. 3;
41) Potrykus, § 69 Anm. 4;

Zum gegensätzlichen Ergebnis kommen Jans-Happe, die meinen, der Gesetzgeber dürfte auf einen Vorrang der Familienerziehung abgezielt haben, da er bei der Fassung des § 69 Abs. 3 zuerst die Familie und dann das Heim genannt hat[42]. Außer der Nennungsreihenfolge führen die Verfasser keine weiteren Argumente zur Stützung ihrer "Rangstufentheorie" an.

Unklar äußert sich Krug[43], der darauf hinweist, daß die Unterbringungsentscheidung auf den Einzelfall abzustellen hat. Damit kann Widersprüchliches gemeint sein; einmal, daß die Durchführungsformen an sich völlig gleichwertig sind, aber bei der konkreten Fallentscheidung individuelle Gesichtspunkte den Ausschlag für die eine oder andere Erziehungsform geben; es kann aber auch gemeint sein, daß entsprechend dem einzelnen Fall immer nur eine einzige Unterbringungsform adäquat ist, die gewählt werden muß. Bei dieser Alternative bliebe weiter noch ungeklärt, in welcher Rangfolge Krug die verschiedenen Möglichkeiten sieht.

2. Die Durchführung nach den Länderausführungsgesetzen

Unser Problem würde einer raschen Lösung zugeführt, wenn die Länderausführungsgesetze zum JWG klare Aussagen zum Verhältnis der unterschiedlichen Unterbringungsformen zueinander machen würden. Eine solche eindeutige Festlegung wäre auch zulässig, solange die Grundprinzipien des Bundesrahmengesetzes nicht angetastet würden.

a) Baden-Württemberg

Ganz versteckt ist im § 20 LJWG ein Indiz für den Vorrang von Ersatzfamilienerziehung auszumachen, wenn es dort - wo es um die Eignung von Erziehungsheimen geht - heißt: "Minderjährige, die in FEH oder in FE stehen, dürfen, wenn Heimerziehung notwendig ist, in Heimen untergebracht werden ..." (Abs. 1 Satz 1). Es bedarf also einer eigenen Begründung, daß Heimerziehung überhaupt notwendig ist. Das Gleiche wird für die Familienerziehung nicht verlangt, so daß sie grundsätzlich als vorrangige Möglichkeit anzuwenden ist.

---

42) Jans-Happe, § 69 Anm. 9 A;
43) Krug, § 69 Anm. 9;

b) Bayern

Im Hinblick auf Art. 27 Abs. 4 JAG wird von manchen bayerischen Jugendamtsleitern vertreten, Heimunterbringung hätte vor allen anderen Möglichkeiten Vorrang. Dort heißt es: "Das Jugendamt hat für die Familienerziehung die Zustimmung des Landesjugendamtes einzuholen, wenn der Minderjährige nicht vorher in einem Erziehungsheim zur Beobachtung oder Erziehung untergebracht war." Dazu wird in den Motiven zum JAG ausgeführt: "Nur selten ist die Erziehungssituation eines Minderjährigen schon zu Beginn der FEH (FE) soweit geklärt, daß mit einiger Sicherheit entschieden werden kann, welche Art der Erziehung zu wählen ist. Die hierfür notwendigen Kenntnisse werden in der Regel erst während einer gewissen Zeit der Beobachtung in einem Erziehungsheim gewonnen. Die Unterbringung eines Minderjährigen in einer Familie ohne vorherige Beobachtung in einem Heim birgt daher besonders die Gefahr einer erzieherischen Fehlentwicklung in sich."[44] Und noch etwas soll das Zustimmungserfordernis durch das Landesjugendamt bewirken: es soll verhindert werden, daß die Jugendämter eine aus Landesmitteln zu bezahlende FEH-Familienunterbringung wählen statt der vom Gesetz her gewollten Erziehungshilfen nach § 6 JWG, die vom Landkreis bzw. der kreisfreien Stadt selbst finanziert werden müssen[45]. Die Motive beweisen dennoch nicht, daß über Art. 27 Abs. 4 JAG der Heimvorrang hergeleitet werden kann.

Gerade das bayerische Ausführungsgesetz verlangt, zuerst zu prüfen, ob eine Ersatzfamilie für den Minderjährigen in Frage kommt. "Der Minderjährige ist in einem Heim unterzubringen, wenn er in seiner körperlichen, geistigen und seelischen Entwicklung in einer Art oder in einem Grad gefährdet oder geschädigt ist, daß er für eine Unterbringung in einer Familie

---

44) Zitiert nach einem Rundschreiben d. Bay. LJA vom 2.3.1967 Az.: II 4 - 6856/1 - 11/67;

45) In der Praxis spielen trotz allem fiskalische Überlegungen eine erhebliche Rolle, wenn es darum geht, Maßnahmen nach §§ 5, 6 von solchen nach § 62 abzugrenzen;

nicht oder nicht ohne vorherige Heimerziehung geeignet erscheint" (Art. 28 Abs. 1 JAG). Und vorher heißt es: "Die FEH ist in einer Familie durchzuführen, wenn eine Familienerziehung den erzieherischen Zweck zu erfüllen verspricht und eine geeignete Familie vorhanden ist" (Art. 27 Abs. 1 JAG). Ober Art. 37 Abs. 1 JAG gelten die Vorschriften auch für FE. Der Vorrang der Familienerziehung ist damit eindeutig zum Ausdruck gebracht. Die vorangestellte Beobachtung im Heim hat den Zweck, den richtigen Erziehungsplan zu finden. Die Parallele zu § 66 JWG ist unverkennbar. Der Zeitraum für die Beobachtung ist kurz und bestimmt sich nach der Zielsetzung. Lassen sich keine Einwendungen gegen Familienerziehung finden, muß die Unterbringung dort erfolgen. Dies mit der - nicht unbedenklichen[46] - Einschränkung, daß eine geeignete Familie zur Verfügung steht.

c) Berlin

Im AGJWG findet sich keine Vorschrift, die für das Problem einschlägig wäre.

d) Bremen

Die die öffentliche Erziehungshilfe durchführende Behörde legt fest, ob der Minderjährige in einem Heim oder in einer Familie untergebracht wird, § 22 Abs. 1 AGJWG. Weitere Kriterien werden nicht genannt; insoweit scheint der Behörde freies Ermessen eingeräumt zu sein.

e) Hamburg

Ohne erkennbare Präferenz werden die Unterbringungsmöglichkeiten in § 11 Abs. 1 AGJWG entsprechend dem bundesrechtlichen Vorbild nebeneinander gestellt.

---

46) Dazu S. 133;

f) Hessen

Das hier fortgeltende Ausführungsgesetz zum RJWG bestimmt in Art. 26: "Bei dem Vollzug der Fürsorgeerziehung ist der Familienerziehung der Vorzug zu geben. Anstaltserziehung ist anzuordnen, wenn der Minderjährige nach seiner körperlichen oder geistigen Eigenart oder der Art und dem Grund seiner Verwahrlosung zur Unterbringung in einer Familie nicht oder nicht ohne vorherige Anstaltserziehung geeignet ist." Das ist eindeutig und muß auch analog für die FEH gelten, weil das hier zitierte Gesetz aus einer Zeit stammt, als es die FEH nicht gab und sie deshalb auch nicht berücksichtigt werden konnte. Andererseits gibt es aber - wie festgestellt - bei der Durchführung von FEH und FE keinen Unterschied, so daß eine entsprechende Anwendung sinnvoll ist.

g) Niedersachsen

Dieses AGJWG läßt das Verhältnis der Unterbringungsformen Heim und Ersatzfamilie zueinander offen, § 25 Abs. 1. Andere Unterbringungsmöglichkeiten werden im Gesetz nicht genannt. Daraus kann aber keine Einschränkung des § 69 Abs. 3 Satz 1 herausgelesen werden, weil der Landesgesetzgeber nicht befugt ist, die Bundesrahmengesetzgebung zu ignorieren, so daß auch in Niedersachsen Minderjährige in andere Erziehungsstellen (Wohngemeinschaft, Schutzhilfe) kommen können.

h) Nordrhein-Westfalen

Hier bestimmt § 37 Abs. 1 AGJWG, daß die Regelerziehung in einer Familie oder einem Heim erfolgen soll, je nach Erziehungsnotstand. Damit ist für den Fall, daß sowohl die eine als auch die andere Unterbringung gleich geeignet ist, keine Rangfolge festgelegt.

i) Rheinland-Pfalz

Der Landesgesetzgeber ermächtigt in § 23 AGJWG die Sozial- und Justizminister gemeinsam, durch Rechtsverordnung die

Durchführung der öffentlichen Erziehung näher auszugestalten. Eine solche Verordnung ist aber bisher noch nicht erlassen worden. Damit richtet sich das Verhältnis der Unterbringungsformen zueinander nach Bundesrecht.

k) Saarland

Für einen eindeutigen Vorrang der Ersatzfamilienunterbingung spricht sich das saarländische AGJWG in den §§ 44 (für FEH) und 51 Abs. 2 (für FE) aus.

l) Schleswig-Holstein

Unvollständigerweise regelt § 17 Abs. 2 AGJWG zwar für die FEH die Durchführung[47] (die FEH wird unter Aufsicht des LJA in Familien, in privaten Heimen oder in Heimen der freien Wohlfahrtsverbände durchgeführt, die vom LJA hierfür zugelassen worden sind), doch fehlt eine entsprechende Bestimmung für die FE. Da es aber bei der Durchführung von FEH und FE keine Unterschiede gibt, muß die genannte Vorschrift analog auf die FE angewendet werden. Damit sind die verschiedenen Unterbringungsformen nach schleswig-holsteinischem Landesrecht ohne Gewichtung nebeneinander gestellt. Ober das Verhältnis zueinander wird nichts gesagt.

3. Eigener Lösungsvorschlag: Stufenverhältnis

a) Vorrang der Ersatzfamilie

In sieben Bundesländern wird die bundesrechtliche Regelung des § 69 Abs. 3 Satz 1 nicht näher ausgestaltet. Es bedarf schon deshalb noch der Klärung des aufgeworfenen Problems, in welchem Verhältnis die Durchführungsformen zueinander stehen.

---

47) wobei der Kultusminister ermächtigt ist, weitere Durchführungsrichtlinien für FE und FEH zu erlassen, § 16 Abs. 5 AGJWG;

Soweit in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und dem Saarland das Unterbringungsprimat der Ersatzfamilie postuliert ist, gilt das nur für diese Länder, präjudiziert aber nicht die Rangfolge außerhalb, wie sich aus dem föderalistischen Prinzip ergibt.

Aber zwei andere Prämissen verhelfen zu einem Ergebnis.

aa) Aus Art. 6 Abs. 2 GG ergibt sich, daß die Eltern das Erziehungsrecht über ihre Kinder haben. Das Kind soll im Normalfall und wenn irgendwie möglich in der eigenen Familie erzogen werden. Es kann die ihm als Persönlichkeit zukommenden Rechte noch nicht selbst voll wahrnehmen und bedarf insofern der Bevormundung[48].

Die Frage, ob die "bevormundende Erziehung" eine individuelle oder eine kollektive sein soll, ist durch das Grundgesetz selbst zu Gunsten der ersten Alternative entschieden worden. Art. 6 Abs. 2 GG lehnt die staatliche Gemeinschaftserziehung ab[49]. In diesem Sinne hat auch das Bundesverfassungsgericht entschieden: "Das GG sieht in der Familie die Keimzelle jeder menschlichen Gemeinschaft, deren Bedeutung mit keiner anderen menschlichen Bindung verglichen werden kann; es erkennt ihre Funktion für die Pflege und Erziehung der Kinder an und sichert ihr den Vorrang vor kollektiven Erziehungsformen"[50]. In dem Urteil, das zu Fragen der Adoption Stellung nimmt und deswegen nicht unmittelbar zum Problem entscheidet, heißt es weiter: "Dieser Grundtendenz (Vorrang der Familie vor kollektiver Erziehungsformen) entspricht es aber mehr, wenn sich der Staat ... bemüht, die in der natürlichen Familie ausnahmsweisei sicherzustellen (gemeint ist eine andere Familie, die freiwillig die Funktion des natürlichen Verbandes übernimmt, wie es kurz zuvor in der Urteilsbegründung heißt), anstatt den ver-

48) D. Willoweit, JUS 77, 296;
49) Model/Müller, Art. 6 Anm. 4;
50) BVerfGE 24, 119 = NJW 68, 2237;

waltungsmäßig bequemeren Weg der Unterbringung in staatlichen oder anderen kollektiven Einrichtungen zu wählen."

Oberträgt man diese Oberlegungen, die die Durchführung der öffentlichen Erziehung genauso berühren, auf die zu lösende Problematik, so ergibt sich aus der Subsidiarität kollektiver Erziehungsformen schon ein wesentliches Indiz für die Nachrangigkeit von Heimerziehung.

bb) Eine weitere, entscheidende Abstützung für diese These gewinnt man unmittelbar aus § 1 Abs. 1 JWG. Es handelt sich um einen Programmsatz[51], der die gesamten Maßnahmen des Gesetzes auf das Recht des Kindes auf Erziehung ausrichtet, doch wirkt er auch hinein in die Auslegung von Einzelvorschriften des gesamten Jugendwohlfahrtsrechtes[52]. Alle von den Jugendbehörden ergriffenen Maßnahmen sollen nicht irgendeiner Erziehung dienen, sondern der - auf den individuellen Fall abgestellten - bestmöglichen. In diesem Sinne ist § 1 Abs. 1 zu verstehen.

Kriterien dafür sind der neuesten pädagogischen, psychologischen, jugend- und familiensoziologischen Forschung zu entnehmen, ebenso den Erkenntnissen einer darauf aufbauenden Praxis[53].

Stellt man auf die Situation des jungen Menschen ab, bei dem die Voraussetzungen öffentlicher Erziehung nach § 62 JWG (Gefährdung oder Schädigung der leiblichen, geistigen oder seelischen Entwicklung[54]) oder nach § 64 JWG (drohende oder

---

51) für ein unmittelbar subjektiv-öffentliches Recht auf Erziehung, Denninger, Abschn. I, gegen die ganz herrschende Meinung; Potrykus, § 1 Anm. 1 mit weiteren Nachweisen;
52) Friedeberg/Polligkeit/Giese, § 1 Anm. 5 b;
53) Konsequent schreibt § 10 Abs. 1 JHGE 77 in diesem Sinne vor: Jugendhilfe ist unter Beachtung wissenschaftlicher Erkenntnisse und daraus entwickelter Methoden zu leisten;
54) Zu Begriff und Problematik etwa Potrykus, ZBlJugR 62, 62, § 55 Anm. 4;

eingetretene Verwahrlosung[55]) vorliegen, ist ganz allgemein zu konstatieren, daß bei ihnen ein Personalisations- und/oder Sozialisationsdefizit vorliegt, das es auszugleichen gilt.

Unter Sozialisation versteht man einerseits die Integration eines Individuums in ein bestehendes Rollensystem[56], andererseits meint man damit das Internalisieren - im Sinne von kennen- und anerkennenlernen - von Normen und Werten. Der Mensch lernt schon ab einem frühen Lebensalter, "Rollen" zu spielen, d.h. sich in der Gesellschaft nach bestimmten Regeln und Erwartungen zu verhalten. Dieses Rollenlernen vollzieht sich primär in der eigenen Familie, jedenfalls bei uns in der Bundesrepublik. Von ihrer Funktion her betrachtet nennt man die Familie deswegen primäre Sozialisationsinstanz. Dabei ist ihr wesentliches Strukturprinzip die personelle Begrenztheit der handelnden Subjekte: Vater, Mutter und Kind(er). Gerade die von den Eltern gelernten Rollenmuster ermöglichen die Persönlichkeitsdefinition[57].

Dies ist nicht darauf zurückzuführen, daß die eigenen, leiblichen Eltern erziehen. Wichtig ist vielmehr das typische Beziehungsgefüge der (Kern-)Familie, in der das Kind sozialisiert wird.

Die Familie enthält Strukturmomente, "unter denen sich die psychische, motorische, physische Entwicklung besonders gut entfalten kann. Zu diesen Strukturbedingungen gehören Widerspruchsfreiheit und Festigkeit, wie sie durch die in der Regel dauernde Anwesenheit zumindest einer Person gegeben sind".[58] Im Heim fehlt diese Struktur. Kennzeichnend ist dort die hohe Fluktuation bei dem Personal.

---

55) Jans-Happe, Vorbem. 4 zu den §§ 62 - 77; BayOLG in ZBlJugR 72, 313 zur sittlichen Verwahrlosung; Steinvorth, Diagnose Verwahrlosung (sehr instruktiv dazu, welche Bedeutung der Begriff in der JA-Praxis hat);
56) Habermas (in Anlehnung an Parsons), S. 11;
57) H. Fend; Gottschalch (Hrsg.); Hilde Kaufmann, S. 146; alle zur Sozialisation und dem heutigen Wissenschaftsstand;
58) Kaiser, S. 56;

Es ist heute eine gesicherte, wissenschaftliche Erkenntnis, daß keine andere Sozialisationsinstanz die Erziehungsaufgabe so erfolgreich erfüllt, wie gerade die vollständige Familie[59]. Daran kann man bei einer Rangfestlegung der Unterbringungsformen nicht vorbeigehen.

b) Die unvollständige Familie und sonstige Einzelhaushalte

An dieser Stelle soll gezeigt werden, daß die fast allgemein vorgenommene Erweiterung des Familienbegriffes auf jeden Einzelhaushalt[60] auch falsch ist. Unvollständige Familien sind meist mit der Kindererziehung gänzlich überfordert oder haben zumindest unverhältnismäßig große Schwierigkeiten. Neben wirtschaftlichen Sorgen treten Störungen sowohl im inneren Beziehungsgefüge als auch im Verhältnis zur sozialen Umwelt auf[61]. Die auch statistisch nachweisbare[62], geringere Sozialisationsfähigkeit darf bei einer Prüfung der Geeignetheit zur Ersatzerziehung nicht außer Acht gelassen werden.

In vollständigen Familien werden 78 % aller Kinder erzogen, in unvollständigen nur 17 %, bezogen auf die private Erziehung in der BRD. Vergleicht man damit die Familienverhältnisse,aus denen die Kinder kommen, die der öffentlichen Erziehung bedürfen, so stellt man fest: In den letzten zehn Jahren kamen immer über 50 % der entwicklungsgestörten Minderjährigen aus sogenannten Restfamilien (Kinder, deren Eltern geschieden sind oder getrennt leben, nichteheliche Kinder und Halbwaise) in FE und FEH. Für FE lauten die Zahlen: 1974 = 51,8 %, 1970 = 51,2 %, 1965 = 54,7 %; für FEH: 1974 = 60,3 %, 1970 = 61,2 % und 1965 = 66,0 %. Aus vollständigen Familien kamen in FE: 1974 = 47,3 %, 1970 = 47,7 % und 1965 = 44,4 %; und in FEH: 1974 = 37,3 %, 1970 = 36,1 % und 1965 = 32,1 %[63]. Das heißt, daß Kinder aus

---

59) Lüschen-König, S. 55 ff.; davon geht auch das BVerfG aus, s. Anm. 50, S. 22;
60) Vergleiche S. 14 mit Nachweisen;
61) Lüschen-König, S. 36;
62) von Bracken, S. 87;
63) Statist. Bundesamt - Öffentliche Jugendhilfe 1974;

unvollständigen Familien bis zu zehn mal häufer[63a] gefährdet sind, Entwicklungsdefizite zu erleiden, die zur öffentlichen Erziehung führen, als Kinder aus vollständigen Familien.

Das zeigt überdeutlich, daß eine der Hauptursachen kindlicher Verhaltensstörungen in der unvollständigen Familie selbst begründet liegt.

Wenn die Erziehungsbehörde vor der Frage steht, ob sie einen Minderjährigen gemäß § 69 Abs. 3 in einer vollständigen Familie oder einem Einzelhaushalt unterbringen soll, dann ist aus den oben dargelegten Erkenntnissen der erstgenannten Unterbringungsform in aller Regel der Vorrang eingeräumt. Die zweite Unterbringungsform kann nur ausnahmsweise und unter ausführlicher Darlegung der besonderen Gründe in Frage kommen.

Unvollständige Familien und sonstige Einzelhaushalte sind zueinander gleichgestellt und gleichermaßen als sonstige Unterbringungsformen neben Familie und Heim möglich. Sie dürfen aber nicht in ihrer Erziehungsfähigkeit mit der vollständigen Familie gleichgestellt werden.

c) Die Stellung der Heimerziehung

Die Stellung des Erziehungsheimes im Unterbringungssystem ergibt sich ebenfalls aus seiner Eignung, die leibliche, gesellschaftliche und seelische Entwicklung des Minderjährigen zu fördern.

Wie die Familienerziehung soll auch die Heimerziehung Sozialisationsdefizite abbauen, Entwicklungsstörungen beheben oder der Verwahrlosung entgegenwirken. Gleichzeitig aber bedeutet die Unterbringung des jungen Menschen in einem Erziehungsheim eine nicht unwesentliche Erschwernis auf dem Weg zu diesem Ziel.

1. Der Jugendliche wird isoliert. Auch in nicht geschlossenen Heimen bilden die Insassen eine "geschlossene Gesellschaft".

63a) Das ergibt sich aus einer Relationsberechnung der auf S. 25 genannten Zahlen, wobei die extremsten Werte aus dem Jahre 1965 für FEH herangezogen wurden;

Der Kontakt zu Kindern und Jugendlichen aus den in der Umgebung wohnenden Familien ist - wie die Praxis zeigt - nicht herzustellen. Selbst wenn sich die Heimleitung darum bemüht, wird diesen Kindern von ihren Eltern der Umgang mit den "Schwererziehbaren" im Heim verboten, da schlechter Einfluß befürchtet wird und auch allgemeine Vorurteile bestehen[64]. Aufgeschlossenheit und Offenheit der Umwelt und zur Umwelt und ein ausreichendes Anregungspotential von außen gehören aber zu den grundlegenden Voraussetzungen für einen erfolgreichen Personalisations- und Sozialisationsprozeß und zur Vermeidung von Hospitalisierungseffekten. Die Heimerziehung kann das kaum leisten.

2. Im Heim erfährt der Einzelne eine soziale Desintegration. Er wird aus der ihm bekannten sozialen und örtlichen Umgebung herausgerissen (was sich bei anderen Unterbringungsformen auch nicht immer vermeiden läßt) und mit einer neuen Wirklichkeit konfrontiert, die enge und dauerhafte menschliche Beziehungen kaum zuläßt. Das betreuende Personal arbeitet nach Dienstplan, steht also nur stundenweise zur Verfügung. Dazu kommt die hohe Fluktuation bei den Erziehern und mangelnde Ausbildung[65]. So leistet das Erziehungsheim eher der sozialen Orientierungslosigkeit Vorschub. Beispiel: "Die dem Kind im bisher gewohnten Lebensbereich attestierte und zur Heimerziehung führende Unfähigkeit, positive - d.h. nicht-kriminalisierende - Beziehungen einzugehen, wird im Bereich der Heimerziehung dadurch "behandelt", daß die sozialen Beziehungen prinzipiell fremdbestimmt und außengesteuert sind."[66]

3. Das eigene Fehlverhalten des Minderjährigen kann durch Imitation und Identifikation mit anderen Heiminsassen verstärkt werden. Gerade wo persönliche Beziehungen zum Erzieher kaum möglich sind[67], ist der Einfluß der anderen Jugendlichen groß. Negatives Rollenlernen durch das Beispiel von Kameraden ist unvermeidbar[68]. Im Hinblick auf eine meist vorhan-

---

64) Meine diesbezügl. eigenen Erfahrungen (aus einer einjährigen Erziehertätigkeit in einem Heim für Lernbehinderte und Schwererziehbare, mit FE-Unterbringung) wurden von verschiedenen Heimleitern bestätigt;
65) D. Eckensberger, S. 96 ff.; 3. Jug.bericht d. BR, S. 65;
66) Projektbericht DJI, S. 14;
67) D. Eckensberger, aaO (s. Fußn. 65);
68) Schaffstein, S. 13; sehr anschaulich auch ein Betroffener: D. K. - Meine Erfahrungen in Berliner Heimen in Neuer Rundbrief 2/73;

dene Subkultur ist in Ausnahmefällen selbst ein kriminalisierender Effekt möglich.

4. Der Bezug zu der Arbeits- und.Lebenswelt, in der sich der Minderjährige nach der Beendigung seiner öffentlichen Erziehung zurechtfinden soll, ist nicht gegeben, so wie in der Familie durch den Beruf der Eltern etwa. Die meisten Heime liegen im ländlichen Bereich, weit weg von der Großstadt. Kaum ausreichende Berufsausbildungsmöglichkeiten stehen zur Verfügung[69].

5. Die in § 72 geforderte Heimdifferenzierung nach pädagogischen Gesichtspunkten ist bis heute in nur unzureichendem Maße verwirklicht. Wegen des Sollcharakters der Vorschrift gibt es keine Gewähr, daß die Heimstruktur individuell-adäquate Betreuung und leistungsgerechte Erziehung garantiert. Finanzielle Gründe haben in der Praxis die Heimdifferenzierung zur Ausnahme werden lassen[70].

All die angeführten Gründe[71] ergeben zwingend, daß die Heimerziehung gegenüber der Ersatzfamilienunterbringung nachrangig ist. Damit ist nicht gesagt, daß jede einzelne Familie besser erzieht, als das ein Heim je kann. Der Verlust der Erziehungsfähigkeit vieler Familien ist unübersehbar und nicht zu leugnen. Das Studium der FEH- und FE-Akten war mir manchmal ein trauriger Beweis dafür. Für den Vergleich der verschiedenen Erziehungsinstitutionen aber - und nur darauf kam es an - gilt jedoch das Gesagte uneingeschränkt.

Die Heimunterbringung kann deshalb nur dann angezeigt sein, wenn es keine andere Alternative mehr gibt. Wann das konkret der Fall ist, mag im einzelnen schwer abzugrenzen sein, ist aber eine grundsätzliche Frage, deren Beantwortung von den

---

69) 3. Jug.bericht d. BR, S. 65 und S. 95; von Bracken, S. 95;
70) Delitzsch W., Reformvorschläge für die Heimerziehung als Rechtsfolge des Jug.krim.rechts (unveröffentl. Aufsatz);
71) Weitere Kritik an der Heimerziehung üben: Peter Brosch, Heimterror; Aich P., Da weitere Verwahrlosung droht ....; Wenzel, Kritik an der Heimerziehung; Günter Kaiser, Jug.recht und Jug.kriminalität, S. 100; BVerfGE 24, 119 = NJW 68, 2236; Dritter Jug.bericht 72, S 95;

Sozialarbeitern in den Jugendämtern verlangt werden muß[72].

4. Zusammenfassung

- Die Bedeutung des § 69 Abs. 3 Satz 1 ist durch eine teleologische Gesetzesinterpretation zu erschließen.
- § 69 Abs. 3 Satz 1 verlangt, daß die für die Erziehung des Minderjährigen geeignetste Unterbringungsform gewählt wird. Die Entscheidung richtet sich nach dem konkreten Einzelfall. Es ist immer nur eine Unterbringungsform die geeignetste.
- Im Regelfall gilt die Vermutung, daß eine Ersatzfamilienunterbringung am geeignetsten ist.
- Nur vollständige Familien (Vater und Mutter mit eigenem(n) oder aufgenommenem(n) Kind(ern)) können Ersatzfamilien im Sinne des Gesetzes sein, nicht aber sonstige Einzelhaushalte.
- In Ausnahmefällen, die zu begründen sind, kann entweder Heim- oder sonstige Unterbringung (Wohngemeinschaft, Einzelperson, Lehrlingsheim etc.) angeordnet werden; Voraussetzung ist, daß Ersatzfamilienunterbringung nicht möglich oder geeignet ist.
- Unterbringung in einem Erziehungsheim hat keinen Vorrang vor einer sonstigen Unterbringung.

---

72) Die erheblichen praktischen Schwierigkeiten zeigen die AFET-Richtlinien über heilpädagogische Heime (abgedr. im AFET-Mitgliederrundbrief Jg. 62/Nr. 6/7). Dort heißt es u.a.:
"Zif. 2: Aufzunehmender Personenkreis: Für die Aufnahme kommen in Frage Kinder und Jugendliche mit besonderen Verhaltensauffälligkeiten oder mit sozialen Anpassungsschwierigkeiten ..., die einer individuellen heil- und sonderpädag. Behandlung bedürfen und die Aussicht auf Förderung durch diese Spezialbehandlung bieten."
Da man damit immer noch nicht sagen kann, wer diese Voraussetzungen tatsächlich erfüllt, wird in einem weiteren Punkt ein Gutachten darüber aus sozialpädagogischer, psychologischer, ärtzlicher und jugendpsychiatrischer Sicht gefordert;

§ 5: DIE AUSWAHL DER RICHTIGEN DURCHFÜHRUNGSFORM DURCH DIE ERZIEHUNGSBEHÖRDE

I. Ermessen oder Beurteilungsspielraum

Öffentliche Erziehungsmaßnahmen haben die Aufgabe, besondere Fehlentwicklungen des Minderjährigen zu beheben. Die unterschiedlichen Ausführungsentscheidungen der Jugendbehörden sind deshalb auch am ehesten vergleichbar mit der Festlegung eines Therapieplanes, ähnlich wie bei dem Arzt-Patient-Verhältnis. Die Anamnese und Diagnose dient nicht nur der Feststellung der Voraussetzungen des § 62 bzw. § 64 (ob FEH/FE in Frage kommt) - genauso wenig, wie sich der Arzt darauf beschränken kann, nur ganz allgemein zu ermitteln, daß der Patient nicht gesund ist -, sondern auch der Feststellung der Voraussetzungen für die konkrete Hilfsmaßnahme. Das unterschiedliche Persönlichkeitsbild, die individuell ausgeprägte Entwicklungsgefährdung oder -störung bestimmt die richtige Unterbringung. Dazu gehört ferner die auf pädagogischem Wissen beruhende Prognose, wie die geplante Durchführung die zukünftige Entwicklung des Probanden beeinflussen wird.

Geht man, wie im vorhergehenden Abschnitt begründet, vom Stufenverhältnis im § 69 Abs. 3 aus, heißt das für die Erziehungsbehörde, die die Art der Durchführung bestimmt, daß sie in ihrer Entscheidung insoweit gebunden ist, als es immer nur eine Form der Unterbringung gibt, die im konkreten Fall die richtige ist. Es gibt keinen Raum für eine Ermessensentscheidung.

Die gegenteilige Fehlmeinung[73] knüpft offensichtlich daran an, daß § 69 Abs. 3 scheinbar auf der Rechtsfolgenseite verschiedene gleichwertige Entscheidungen trägt. Daran ist richtig, daß die konkrete Unterbringungsanordnung "Heimerziehung", "Ersatzfamilie" usw. Rechtsfolge ist, die aber wegen ihres genau begrenzten An-

---

73) z.B. Palandt-Diederichsen, § 69 Anm. 3;

wendungsbereiches je nach Geeignetheit zwingend ist. Die für das Ermessen typische alternative Auswahl fehlt. Dazu kommt, daß vor Feststellung der Rechtsfolge, eben wegen § 69 Abs. 3, die Diagnose und Prognose erfolgt, auf der die richtige Unterbringung aufbaut - dabei handelt es sich um die Feststellung konkludenter Normvoraussetzungen. Dafür ist den Behörden ein Beurteilungsspielraum[74] gegeben.

Beurteilungsspielraum bedeutet für die Verwaltungsbehörde nun nicht eine Ermächtigung zu einer weniger sorgfältigen Ermittlung der für die Entscheidung erheblichen Umstände oder zu einer weniger sorgfältigen Abwägung der nach dem Zweck der Norm für die Entscheidung maßgeblichen Gesichtspunkte[75]. Soweit aber die Jugendämter ein Fachurteil über die Persönlichkeit des Minderjährigen aufgrund eines zwar objektiven, aber außerrechtlichen Maßstabes - nämlich eines psychologischen, pädagogischen und charakterologischen Maßstabes - treffen, ist dieses Urteil vom Gericht nur begrenzt nachprüfbar[76]. Die Wertung selbst unterliegt nur eingeschränkter Kontrolle, als geprüft werden darf, ob die Behörde von einem zutreffenden und vollständigen Sachverhalt ausgegangen ist und ob das Gleichbehandlungsgebot, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bzw. des Obermaßverbotes und die Verfahrensbestimmungen eingehalten worden sind[76a].

II. Begrenzungen des Beurteilungsspielraums

Für die Wahl der Unterbringungsform darf sich die Behörde nur auf sachgemäße Erwägungen stützen. Eine nach dem Gesetz zuläs-

---

74) Zu diesem Begriff siehe Kopp, § 40 VwVfG Anm. 6 m.w. Nachweisen; Auswirkungen auf das verwaltungsgerichtl. Verfahren sind beschrieben bei Kopp, VwGO Anm. z. § 114;
75) Kopp, aaO (Fußn. 74);
76) Wolff, Bd. I, § 31 I c 4;
76a) Kopp, VwGO, § 114 Anm. 5; ansonsten ist der Umfang des Beurteilungsspielraums noch sehr umstritten; Ohlshausen, JuS 73, 217 ff. (mit Literatur- und Rechtsprechungsnachweisen) lehnt es überhaupt ab, daß es der gerichtlichen Nachprüfung entzogene Gesetzesvollziehung geben soll; für eine Prüfungsbeschränkung der Gerichte, BVerwGE 39, 197 = NJW 72, 596 ff.;

sige Rechtsfolge wäre nämlich auch dann fehlerhaft zustandegekommen, wenn der gedankliche Weg zur Entscheidung aus sachfremden Überlegungen zusammengesetzt ist. Maßnahmen nach dem JWG dienen der Verwirklichung des Erziehungsrechts des Kindes, dessen Anspruch auf Persönlichkeitsentfaltung grundrechtlich gewährleistet ist (Art. 2 Abs. 1 GG) und weitergehend in § 1 einen diesbezüglichen Auftrag an den Staat enthält. Daher sind nur die Überlegungen sachgemäß, die die Erhaltung oder Wiederherstellung der leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit des Minderjährigen bezwecken; resümierend läßt sich sagen, daß nur pädagogische Gesichtspunkte die Entscheidung beeinflussen dürfen. Nicht zulässig wäre eine Unterbringung nach fiskalischen Kriterien oder zur Disziplinierung und Strafe[77].

Generell unterliegt die Beurteilung auch dem Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 GG. Die Behörde darf nicht gleichliegende Fälle ohne sachlichen Grund verschieden behandeln. Allgemeine Verwaltungsgrundsätze, vor allem der der Selbstbindung der Verwaltung[78], greifen hier Platz. In der Praxis der FEH- und FE-Durchführung wird diese Überlegung dennoch fast ohne Bedeutung sein und bleiben, da Beurteilungsvoraussetzung immer die gesamte Persönlichkeitsentwicklung eines Menschen ist und man kaum sagen kann, daß die Reifungsprozesse zweier Minderjähriger genau gleich gewesen seien.

Die Erziehungsbehörde muß ihren Beurteilungsspielraum auch erkennen und wahrnehmen. Rechtsfehlerhaft wäre es, wenn regelmäßig ohne Überlegung eine bestimmte Unterbringungsform angeordnet würde, etwa bei FE prinzipiell Heimunterbringung. Es kann vor allem nicht davon ausgegangen werden, daß die Voraussetzungen der öffentlichen Erziehung bereits die Durchführungsform indizieren[79]. Das differenzierte Angebot der Hilfsmaßnahmen nach § 69 Abs. 3 wäre dann sinnlos.

---

77) Inwieweit diese Gesichtspunkte eine Rolle spielen, wird im zweiten Teil der Arbeit zu beantworten versucht;
78) Zu diesem Begriff siehe Kopp, Anm. 5 zu § 114 VwGO;
79) Diese Ansicht vertritt aber Riedel, der bei FE generell die Heimunterbringung für angezeigt hält;

Der für die Beurteilung wesentliche Sachverhalt muß vollständig und richtig festgestellt werden. Soll etwa Heimunterbringung angeordnet werden, genügt es nicht festzustellen, daß nur Heimerziehung zur Behebung der Entwicklungsstörung erfolgversprechend ist. Es muß darüber hinaus gesagt werden, welche in der Person des Minderjährigen und seiner Umwelt liegenden Umstände die Entscheidung erforderlich machen.

Die pädagogische Bewertung selbst ist einer gerichtlichen Kontrolle entzogen. Die unter Beachtung oben genannter Grenzen gezogenen Schlüsse aus einem vollständigen und richtig ermittelten Sachverhalt unterfallen dem Beurteilungsspielraum, der Jugendämtern wegen der fachlichen besonderen Erfahrung ihrer Mitarbeiter eingeräumt ist.

§ 6: ÖFFENTLICHE ERZIEHUNG IN DER EIGENEN FAMILIE - EINE WIDERSPROCHLICHE GESETZLICHE REGELUNG?

I. Das Problem

Das JWG eröffnet in § 69 Abs. 3 Satz 2 die Möglichkeit, die Durchführung der FE in der eigenen Familie fortzusetzen. Damit ist klargestellt, daß FE nicht in der eigenen Familie begonnen werden darf. Allgemein wird aber auch angenommen, daß über den Gesetzeswortlaut hinaus die FEH ebenso in der eigenen Familie fortgesetzt werden kann[80]. Diese Analogie ist deshalb vertretbar, weil der Gesetzgeber selbst bei der Durchführung von FEH und FE keinen Unterschied machen wollte und ein solcher auch sachlich nicht gerechtfertigt wäre.

Auf der anderen Seite besagt eine FE-Anordnung, daß die bisherige Erziehung der Personensorgeberechtigten nicht den Erfolg hatte, der mit der Erziehung Minderjähriger erstrebt wird, und

---

80) Jans-Happe, Erl. 9Ee zu § 69; Potrykus, § 69 Anm. 12; Riedel, Komm. § 69 Anm. 5, hält bei FEH sogar die anfängliche Unterbringung in der eigenen Familie für zulässig;

daß deshalb die bisherige Erziehung durch die FE ersetzt wird[81]. Solange die eigene Familie, und sei es auch mit ambulanten, familienunterstützenden Hilfen[82] durch den Staat, die Erziehung selbst vornehmen kann, darf der schwerwiegende Eingriff der öffentlichen Ersatzerziehung nicht erfolgen[83]. Das ergibt sich aus dem allgemeinen Rechtsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit in der speziellen Ausformung der Subsidiarität von FE und FEH gegenüber der Erziehungsbeistandschaft als der milderen Form des Eingriffes in den Familienverband.

Deshalb muß sich für eine Erziehungsbehörde die Frage stellen, ob nach den allgemeinen Denkgesetzen in der eigenen Familie öffentliche Erziehung überhaupt durchgeführt werden kann. Mit der dortigen Unterbringung attestiert die Behörde ja gerade, daß der schwerwiegende Eingriff der FEH/FE in das elterliche Sorgerecht nicht mehr notwendig ist. Die eigene Familie ist wieder - und sei es auch beschränkt - in der Lage, ihre Aufgabe wahrzunehmen. Es liegen höchstens noch die Voraussetzungen für Erziehungsbeistandschaft vor. Mithin dürfte in diesem Stadium keine FE-Anordnung und keine FEH-Gewährung erfolgen. Die gesetzliche Regelung des § 69 Abs. 3 Satz 2 wäre somit paradox.

II. Literaturmeinungen

Erstaunlicherweise wird das Problem in seinem vollen Umfang überhaupt nicht gesehen. Das liegt vor allem daran, daß diese Bestimmung, die eine Durchführung der öffentlichen Erziehung in der eigenen Familie zuläßt, primär daraufhin analysiert wird, wie sie sich in den gesamten § 69 JWG einfügt, nicht aber, ob sie in die Systematik des VI. Abschnittes des JWG paßt.

Dementsprechend wirft etwa Potrykus nur die Frage auf, ob nicht für die Rückführung des Minderjährigen in die eigene Familie

---

81) Krug, § 64 Anm. 2;
82) Erziehungsberatung, vor allem Erziehungsbeistandschaft, §§ 55 ff. JWG;
83) Friedeberg, Vorbem. zu §§ 55 ff.; Palandt-Diederichsen, Einl. 1 vor §§ 55 ff.;

bei FEH überlegt werden muß, einen Erziehungsbeistand zu bestellen und die FEH wegen anderweitiger Sicherstellung des Erziehungszwecks aufzuheben[84]. Dabei unterläßt er es zu sagen, inwieweit ein solches Vorgehen zwingend geboten ist. Es muß angenommen werden, daß er es nur für wünschenswert, nicht aber für allein rechtmäßig hält.

Für die Durchführung der FE in der eigenen Familie stellt Potrykus die gleichen Oberlegungen - was naheliegend wäre - nicht an. Eine Begründung dafür gibt er nicht.

In ähnlicher Weise wie Potrykus argumentieren auch Jans-Happe. Wie bereits erwähnt[85], halten sie bei der FEH eine Fortsetzung der Erziehungsmaßnahme in der eigenen Familie für zulässig. Damit soll erziehungsbereiten, wenn auch erziehungsschwachen Eltern für eine Obergangszeit vor der Aufhebung noch Förderung und Stütze gegeben werden. Im Einzelfall wollen sie festgestellt wissen, ob nicht die Aufhebung der FEH bei gleichzeitiger Bestellung eines Erziehungsbeistandes angezeigt wäre.

Im Anschluß erläutern Jans-Happe, warum FEH nicht schon von Anfang an in der eigenen Familie durchgeführt werden darf: "Wäre das richtig (daß FEH von Anfang an in der eigenen Familie begonnen werden dürfte[86]), so dürfte sie von vorneherein mangels Erforderlichkeit gar nicht erst gewährt werden und wäre eventuell eine Erziehungsbeistandschaft ausreichend." Demnach folgern die Autoren stillschweigend, daß die Möglichkeit und Fähigkeit der Familie, das eigene Kind zu erziehen, eine Gewährung der FEH ausschließt.

Diese Beweisführung muß wegen ihrer Halbheit erstaunen. Wenn zu einem späteren Zeitpunkt die FEH in der eigenen Familie fortgesetzt werden soll, stellt sich die gleiche Frage, wie zu Beginn der Erziehungsmaßnahme auch wieder, nämlich, ob die FEH überhaupt noch erforderlich, d.h. geboten ist. Die Gebotenheit

---

84) Potrykus, aaO (siehe Fußn. 80);
85) Jans-Happe, aaO (siehe Fußn. 80);
86) Die Ergänzung in der Klammer ist vom Verfasser dieser Arbeit;

ist eine Maßnahmevoraussetzung, die während der gesamten Dauer vorliegen muß. Fällt sie weg, ist die Maßnahme aufzuheben. Unter Berücksichtigung dieser grundsätzlichen Aussage ergäbe die logisch zu Ende gedachte Argumentation von Jans-Happe, daß es für eine Durchführung der FEH in der eigenen Familie immer an der notwendigen Erforderlichkeit fehlt. Statt diesen Schluß zu ziehen, setzen sie sich mit der oben erwähnten Kommentierung, wonach FEH in der eigenen Familie fortgesetzt werden kann, in Widerspruch zur eigenen Aussage.

Genauso zwiespältig ist auch ihre Meinung zur FE-Durchführung in der eigenen Familie[87]. Dort soll die Maßnahme nicht begonnen werden dürfen, "weil man die Voraussetzungen für die Anordnung der FE immer dann verneinen müßte, wenn man zugleich von vornherein die Geeignetheit der Erziehung in der eigenen Familie bejahen würde." Nimmt man die Geeignetheit der Familie im Nachhinein an - und FE erfordert immer eine geeignete Unterbringung bei der Durchführung[88] - muß dann genauso gelten, daß ab dem Zeitpunkt dieser Feststellung die Voraussetzungen für die FE wegfallen. Warum soll der Staat in das Erziehungsrecht einer zur Erziehung geeigneten Familie eingreifen dürfen?

III. Eigene Stellungnahme

1. Unterbringung in der eigenen Familie bei FEH

a) Zu Beginn der FEH

FEH wird gemäß § 69 Abs. 3 durchgeführt. Dem Aufbau entsprechend könnte man annehmen, daß Satz 2, der sich mit der Unterbringung in der eigenen Familie befaßt, als die speziellere Regelung die Ausführungsentscheidung bestimmt. Demnach könnte in der eigenen Familie nur FE (unter einschränkenden Voraussetzungen) durchgeführt werden. FEH wird im Gegensatz zu Satz 1

---

87) Jans-Happe, Erl. 9 E c zu § 69;
88) Muß, wenn man es nicht bereits unmittelbar aus § 69 Abs. 3 folgern will, mindestens aus § 1 gefolgert werden; siehe auch S. 23;

überhaupt nicht erwähnt. Die eigentliche Bedeutung von Satz 2 liegt aber darin, die vorläufige FE nie in der eigenen Familie durchzuführen[89], wie das nach dem RJWG noch möglich war. Es soll also keine, die Anwendbarkeit des Satzes 1 ausschließende Bestimmung sein.

Es gilt daher zu überlegen, ob nach Satz 1 die FEH in der eigenen Familie begonnen werden kann[90]; das setzt voraus, daß "geeignete Familie" im Sinne des Gesetzes auch die eigene sein kann. Das ist zu verneinen. Zu den Voraussetzungen, unter denen FEH gewährt werden kann, gehört eine Gefährdung oder Schädigung des Minderjährigen, die durch ambulante Erziehungsmaßnahmen nicht mehr behoben werden kann. Reicht eine schwächere Maßnahme, vor allem Erziehungsbeistandschaft, ist FEH nicht geboten[91]. Mit der Gewährung der FEH muß also den Erziehungsberechtigten gewissermaßen attestiert werden, daß sie weder alleine noch mit einer pädagogischen Unterstützung in der Lage sind, ihr Kind vor Entwicklungsgefährdung und -schädigung zu bewahren. Es fehlt ihnen an der erforderlichen Geeignetheit, wobei es nicht auf ein subjektives Verschulden wie bei § 1666 BGB ankommt, sondern auf das objektive Unvermögen, die Erziehung sicherzustellen.

Zu Beginn der FEH ist die Unterbringung des Minderjährigen in der eigenen Familie daher nicht möglich.

b) Zur Fortsetzung der FEH

Die Fortsetzung der FEH kann nicht gemäß § 69 Abs. 3 Satz 1 in der eigenen Familie erfolgen. Einer solchen Ausführungsanordnung stehen die soeben genannten Überlegungen - Abschnitt III, 1 a) - entgegen.

Bei analoger Anwendung des § 69 Abs. 3 Satz 2 könnte FEH frühe-

89) Jans-Happe, Erl. 9 E d zu § 69;
90) Diese Meinung wird von Riedel, Komm. § 69 Anm. 5, vertreten;
91) Friedeberg, § 62 Anm. 7; Palandt-Diederichsen, § 62 Anm. 2 b;

stens dann in der eigenen Familie fortgesetzt werden, wenn der Erziehungszweck nicht mehr gefährdet wird. Da die frühere Gefährdung oder Schädigung des Minderjährigen im Zusammenhang mit den familiären erzieherischen Bedingungen gestanden haben muß[92], heißt das, daß insoweit eine Besserung eingetreten sein muß.

Warum soll dann aber noch FEH geboten sein? Der Einfluß, den das Landesjugendamt bzw. Jugendamt ausüben würde, nachdem der Minderjährige wieder bei seiner Familie ist, wäre höchstens noch vergleichbar mit dem der Erziehungsbeistandschaft. Man kann die Erziehungsbeistandschaft nach § 56 als freiwillig in Anspruch genommene Erziehungshilfe, durchgeführt in der eigenen Familie, bezeichnen. Bestenfalls käme es zu einem Betreuungs- und Beratungsverhältnis. Es kann dahingestellt bleiben, ob diese Hilfe im Einzelfall bereits über die §§ 55 ff. oder schon durch § 5 gewährleistet wäre, immer folgt daraus, daß die FEH wegen anderweitiger Sicherstellung des Erziehungszwecks, § 75 Abs. 2 Satz 1, 2. Alternative, aufgehoben werden müßte.

Somit wäre die Durchführung der FEH in der eigenen Familie ein Paradoxon. Ihre Anordnung erforderte bereits ihre Aufhebung. Da das Gesetz die Unterbringungsform expressis verbis gar nicht vorsieht, löst sich das Problem von alleine, wenn man bereits die analoge Anwendung des § 69 Abs. 3 Satz 2 ablehnt.

2. Unterbringung in der eigenen Familie bei FE

a) Zu Beginn der FE

Die gesetzliche Regelung ist eindeutig, soweit sie sich gegen die Unterbringung in der eigenen Familie von Anfang an entscheidet. Eine endgültig angeordnete FE kann in der eigenen Familie fortgesetzt, nie aber begonnen werden, § 69 Abs. 3 Satz 2. Das

---

92) Friedeberg, § 62 Anm. 6;

ist zwingend, vom Gesetzgeber so gewollt und nicht interpretationsfähig.

b) FE-Fortsetzung bei Unterbringung in der eigenen Familie

Es hat den Anschein, als könne nach dem Gesetz ein Minderjähriger in FE, der anfangs außerhalb untergebracht war, später wieder in der eigenen Familie leben, ohne daß die Maßnahme aufgehoben werden muß. Zweifellos ist § 69 Abs. 3 Satz 2 so zu verstehen.

Die Jugendämter machen von dieser Möglichkeit auch häufig Gebrauch, vor allem, wenn nicht abzusehen ist, ob die Gefahr der Verwahrlosung weiterhin droht oder inzwischen wirklich endgültig gebannt ist. Die Zweifel können dabei sowohl im Hinblick auf die Entwicklung des Jugendlichen, aber auch wegen der elterlichen Erziehungsbereitschaft bestehen. Für den Fall einer negativen Entwicklung braucht die Behörde nur eine andere Ausführungsanordnung zu erlassen und kann dann das Kind von den Personensorgeberechtigten wieder trennen. Dieses Verfahren ist bedeutend weniger umständlich, als wenn man eine Aufhebung verfügt hätte und nun, nachdem sich herausstellt, daß der Minderjährige zuhause wieder zu verwahrlosen droht, erneut über das Vormundschaftsgericht eine FE-Anordnung erwirkt werden müßte.

Solche rechtsökonomischen Überlegungen mögen zur Schaffung des § 69 Abs. 3 Satz 2 geführt haben[93], doch ändert das nichts daran, daß die Vorschrift widersinnig ist. Sie steht im Widerspruch zu § 64 Satz 2.

Die Erziehungsbehörde kann die FE-Fortsetzung in der eigenen Familie nur gutheißen, wenn dadurch der Erziehungszweck nicht gefährdet wird, § 69 Abs. 3 Satz 2, 2. Halbsatz. Das bedeutet

---

93) Die Begründung - BTDrS 2226, 13 ff. - enthält zu dieser Frage keine Feststellungen;

einmal, daß sich die Behörde vergewissern muß, daß die Personensorgeberechtigten nicht erziehungsunfähig und/oder -unwillig sind. Darüberhinaus müssen sie bereit sein, mit dem Jugendamt zusammenzuarbeiten. Das ergibt sich daraus, daß das LJA weiterhin die FE beaufsichtigen (Aufsicht wird in der Regel an die JAs delegiert) muß[94], § 69 Abs. 3 Satz 3. Neben der Überprüfung ist dabei die Beratung ein wesentliches Element. Das kann aber nur geschehen, wenn die Beteiligten offen miteinander sprechen und das Verhältnis zwischen betreuendem Sozialarbeiter und erziehungsberechtigten Eltern nicht feindselig ist.

Liegen aber diese Voraussetzungen vor, könnte auf jeden Fall bereits die FEH gewährt werden, da die FE immer nur ultima ratio der öffentlichen Erziehung ist. FEH kann aber wiederum selbst nicht in der eigenen Familie durchgeführt werden, wie bereits erläutert wurde[95], so daß entsprechend der Stufenfolge der Maßnahmen nach dem VI. Abschnitt des JWG in dieser Situation alleine die Erziehungsbeistandschaft adäquat und geboten ist.

Dagegen könnte eingewendet werden, daß die Argumentation nur das Verhältnis zwischen Behörde und Eltern bzw. Personensorgeberechtigten berücksichtigt, nicht dagegen auf den Entwicklungsstand des Minderjährigen abstellt. Die häuslichen Verhältnisse könnten sich durchaus so gebessert haben, daß bei einer dortigen Unterbringung der Erziehungszweck nicht gefährdet wird, dennoch stehe aber einer völligen Umstellung der Erziehungsmaßnahme - von FE auf Erziehungsbeistandschaft - entgegen, daß der Minderjährige selbst doch immer noch verwahrlost ist bzw. weiterhin die Gefahr droht. Wäre das nicht der Fall, müßte ja sonst FE aufgehoben werden. Für diesen Fall müsse die Unterbringung in der eigenen Familie zur weiteren Durchführung der FE möglich sein; sonst könnte man dem Minderjährigen überhaupt nicht helfen, da FEH und Erziehungsbeistand-

---

94) Jans-Happe, Erl. 10 zu § 69 mit genauen Ausführungen über Ziel, Zweck und Gestaltung der Aufsicht;
95) Siehe III 1. b) auf Seite 37/38;

schaft andere - hier nicht vorliegende - Voraussetzungen haben, nämlich minder schwere Entwicklungsgefährdung oder -schädigung.

Ein solcher Einwand geht jedoch fehl.

Erstens wird mit Verwahrlosung auf der einen und Entwicklungsgefährdung bzw. -schädigung auf der anderen Seite das gleiche gemeint[96]. Das ergibt sich schon daraus, daß in § 64 Satz 2 eigens angeordnet wird, daß FE immer subsidiär ist. § 64 Satz 2 wäre überflüssig, wenn für einen verwahrlosten Minderjährigen allein FE angeordnet werden könnte. Die Vorschrift will vielmehr zum Ausdruck bringen, daß FE zwei tatbestandliche Voraussetzungen hat: erstens die drohende oder eingetretene Verwahrlosung und zweitens die Unmöglichkeit, dieser Verwahrlosung mit den milderen Mitteln der FEH bzw. Erziehungsbeistandschaft zu begegnen. Verwahrlosung allein genügt für eine FE-Anordnung noch nicht[97]. In einem solchen Fall ist FEH oder EB anzuordnen, weil die Tatbestandsvoraussetzung Verwahrlosung inhaltlich identisch ist mit der in den §§ 55 und 62 genannten Voraussetzung der Gefährdung oder Schädigung der leiblichen, geistigen oder seelischen Entwicklung.

Der Grund, warum der Gesetzgeber unterschiedliche Begriffe für den gleichen Sachverhalt verwendet, liegt darin, daß er die FE-Voraussetzungen entsprechend ihrer Verankerung in Art. 6 Abs. 3 GG grundgesetzkonform formuliert erhalten wollte[98], andererseits aber die Verwendung wegen der prinzipiellen Kritik[99] auch darauf beschränken wollte. Es ist nicht vertretbar, die Verwahrlosung als aliud gegenüber der Entwicklungsschädigung einzustufen. Selbst wenn man den Begriffen eine unterschiedliche Bedeutung zugestehen will, muß man einräumen, daß dann letztgenannter Zustand ein Durchgangsstadium für den erstgenannten Zustand ist. Deshalb sagen einige Kommentatoren[100], daß die Gefährdung oder Schädigung

---

96) So auch Riedel, Vorbem. II 4 u. 5, der annimmt, daß irrtümlich verschiedene Begriffe gebraucht wurden;
97) Palandt-Diederichsen, § 64 Anm. 4;
98) Potrykus, § 64 Anm. 1;
99) Kritisch zum Begriff der Verwahrlosung: Jans-Happe, § 64 Anm. 1 A und Vorbem. 4 B zu Unterabschnitt 2; AFET-Mitgliederrundbrief 1/61;
100) Jans-Happe, Erl. 3 zu § 62; Friedeberg, Vorbem. vor § 55;

der leiblichen, geistigen oder seelischen Entwicklung in der Verwahrlosung aufgehen, dazu aber ein Minus darstellen[101]. Auch Vertreter dieser Meinung kommen daher zu der Auffassung, daß auch einem verwahrlosten Minderjährigen Erziehungsbeistandschaft gewährt werden kann, wenn die anderen Voraussetzungen vorliegen.

Zweitens kann FE nur dann zulässig angeordnet werden, wenn keine andere ausreichende Erziehungsmaßnahme gewährt werden kann. Bei der Unterbringung in der eigenen Familie geschieht aber tatsächlich nichts anderes, als daß das JA Erziehungsbeistandschaft leistet. Es wäre ausgesprochen formal, das nur deshalb zu verneinen, weil die entsprechende Umstellung nicht erfolgt ist. Die Behörde soll sich dennoch keinen Etikettenschwindel erlauben, sondern die Maßnahme auch bei ihrem richtigen Namen nennen.

Auf einen kurzen Nenner gebracht, ergibt sich aus dem bisher Gesagten:

Die Ausführungsentscheidung nach § 69 Abs. 3 Satz 2 setzt einen Sachverhalt voraus, der andere Erziehungshilfen als FE möglich macht. Damit ist aber gemäß § 64 Satz 2 der FE-Anordnung nachträglich die Grundlage entzogen. Folglich muß nun nach § 75 Abs. 2 Satz 1 die FE aufgehoben werden.

Es kann nur als widersprüchlich und sinnwidrig bezeichnet werden, daß der Gesetzgeber FE auch in der eigenen Familie durchgeführt sehen will. Niemanden könnte es verwundern, wenn die Erziehungsbehörden § 69 Abs. 3 Satz 2 nicht anwenden, ihn als nicht existent betrachten würden.

---

101) Die Meinung ist aber abzulehnen. Sie hätte zur Folge, daß ein in der Entwicklung gefährdeter oder geschädigter Jugendlicher, dessen Eltern mit FEH nicht einverstanden sind und dem mit Erziehungsbeistandschaft nicht ausreichend geholfen werden kann (eine Trennung von der eigenen Familie ist danach nicht möglich), gar keine Erziehungshilfe erhält oder nur unter den sehr eingeschränkten Voraussetzungen des § 1666 BGB. Deshalb wird man es als notwendig betrachten müssen, solchen Kindern in Form der FE zu helfen und nicht abzuwarten, bis ein völlig katastrophaler Allgemeinzustand erreicht ist;

IV. Fazit

Die Durchführung von FEH und FE in der eigenen Familie ist nicht zulässig.

Dagegen ins Feld geführte Überlegungen der Verwaltungsvereinfachung oder der pädagogischen Nachversorgung sind nicht stichhaltig. Will das JA probeweise die Unterbringung des Minderjährigen in der eigenen Familie veranlassen, um nicht die Erziehungsmaßnahme verfrüht abzubrechen und eine aufwendige Neuanordnung über das Vormundschaftsgericht vornehmen zu müssen (wenn sich die Aufhebung doch nicht als vertretbar erweisen soll), muß es den Weg über § 75 Abs. 2 Satz 3 gehen und die FE unter Widerrufsvorbehalt aufheben. Bei der FEH wäre die Umstellung auf Erziehungsbeistandschaft (§§ 55, 56 Abs. 1) und wieder zurück sowieso denkbar einfach.

Der Gesetzgeber ist aufgefordert (jedenfalls dann, wenn eine umfassende Jugendhilferechtsreform wieder scheitern sollte), den § 69 Abs. 3 Satz 2 ergänzungslos zu streichen.

§ 7: DIE VERHEIRATUNG EINES MINDERJÄHRIGEN ALS BEENDIGUNGSGRUND FÜR DIE ÖFFENTLICHE ERZIEHUNG

I. Das Problem

Seit Inkrafttreten der zweiten Novelle des JWG, 1961, gab es in der Rechtssprechung und Literatur eine Kontroverse[102] darüber, ob die Eheschließung eines minderjährigen Mädchens die öffentliche Erziehung beendet, während man zuvor allgemein annahm, daß zumindestens Fürsorgeerziehung auch noch bei einer verheirateten, minderjährigen Frau durchgeführt werden könnte[103].

---

102) Zum Meinungsstand siehe BGHZ 49, 308 ff. = NJW 68, 937 ff. mit Überblick über den gesamten Streitstand und Literaturnachweis;
103) BGH, NJW 68, 938;

Mit dem neuen Volljährigkeitsgesetz trat ab 1.1.1975 eine Änderung der Rechtslage ein, die die aufgeworfene Fragestellung unmittelbar berührt. Es wurde nicht nur die Volljährigkeitsgrenze auf die Vollendung des 18. Lebensjahres vorverlegt und das Institut der Volljährigkeitserklärung abgeschafft, sondern auch die Ehemündigkeit neu geregelt. § 1 Abs. 1 EheG bestimmt, daß eine Ehe nicht vor Eintritt der Volljährigkeit geschlossen werden soll, während § 1 Abs. 2 EheG erweiternd die Möglichkeit eröffnet, von der Volljährigkeitsvoraussetzung durch das Vormundschaftsgericht auf Antrag befreit zu werden, wenn der Antragsteller das 16. Lebensjahr vollendet hat und sein künftiger Ehegatte bereits volljährig ist.

Damit können auch männliche Minderjährige heiraten, so daß nach heute geltendem Recht die Fragestellung erweitert ist: Endet mit der Eheschließung eines Minderjährigen die öffentliche Erziehung immer schon aus Rechtsgründen?

II. Die Argumentation des BGH

Der BGH nimmt in seiner Entscheidung vom 21.2.1968[104] nur dazu Stellung, ob bei einer verheirateten, minderjährigen Frau Fürsorgeerziehung angeordnet werden darf.

Dazu setzt er sich ausführlich mit den ablehnenden Stimmen in Literatur und Rechtsprechung[105] auseinander. Diese berufen sich für ihre Auffassung auf Art. 6 Abs. 1 - 3 GG und § 1 Abs.2 und 3 und § 3 EheG aF. Danach soll das Erziehungsrecht des Staates nicht weiter gehen als das Erziehungsrecht der Eltern. Fürsorgeerziehung könne nur in Ersetzung eines Erziehungsrechts des Personensorgeberechtigten durchgeführt werden. Bei einer verheirateten, minderjährigen Tochter gelte aber § 1633 Satz 1 BGB aF, wonach das Erziehungsrecht entfällt; somit sei auch einer staatlichen Ersatzerziehung die Grundlage entzogen.

---

104) BGH, aao (Fußn. 102);
105) LG Darmstadt in NJW 65, 1235;

Außerdem sei staatliches Eingreifen mit Grundsätzen des Eheschutzes nicht vereinbar! Hinzu komme, daß bei einer verheirateten Frau weniger einschneidende Erziehungsmaßnahmen nicht angeordnet werden könnten, so daß entgegen dem Abwägungsgebot des § 64 Absatz 2 sie immer nur der belastendsten Maßnahme ausgesetzt sei. Im übrigen gehe die gesetzliche Regelung über die Durchführung der öffentlichen Erziehung offensichtlich davon aus, daß eine Person vorhanden sei, der das Erziehungsrecht über den der Fürsorgeerziehung zugeführten Minderjährigen zustehe.

Im Gegensatz dazu erklärt der BGH: Ein staatliches Erziehungsrecht bei Minderjährigen besteht unabhängig davon, ob ein elterliches Erziehungsrecht besteht, ergänzt werden oder wegen elterlichen Versagens ersetzt werden soll. Daran ändert auch der Subsidiaritätsgedanke - Vorrang des elterlichen Erziehungsrechts vor öffentlicher Jugendhilfe - nichts, da dieser nur zur Anwendung kommt, wenn das Personensorgerecht der Eltern noch besteht. Ein über das elterliche Erziehungsrecht hinausgehendes staatliches Recht ergibt sich aus Art. 6 Abs. 3 GG, wonach gesetzliche Vorschriften zulässig sind, nach denen ein Kind gegen den Willen der Erziehungsberechtigten von seiner Familie nicht nur getrennt werden darf, wenn die Erziehungsberechtigten versagen, sondern auch dann, wenn das Kind aus anderen Gründen zu verwahrlosen droht. Daraus folgert das Gericht, daß der Staat auch bei Kindern, die ohne Erziehungsberechtigte sind, eingreifen darf. Es gibt dann zu bedenken, daß das Erziehungsrecht des Sorgeberechtigten erst wegfällt, wenn dieser seine Einwilligung in die Heirat gibt (§ 3 Abs. 1 EheG a.F.); geschieht dies leichtfertig, wäre es unbillig, durch diese Entscheidung dem Kind damit endgültig auch die öffentliche Jugendhilfe vorzuenthalten.

Der BGH stellt nicht in Frage, daß die Vorschriften, die die Durchführung der öffentlichen Erziehung betreffen, davon ausgehen, daß ein Erziehungsberechtigter vorhanden ist; lapidar wird dazu nur festgestellt, daß sich daraus nicht ergibt, daß beim Fehlen eines Erziehungsberechtigten Anordnung und Durchfüh-

rung von FE unstatthaft sei. Des weiteren führt die Entscheidung dann noch aus, daß der Eheschutzgedanke nicht im Widerspruch zu einer durchgeführten FE stehe. Die Bewahrung des Minderjährigen vor der Verwahrlosung "ist ein von der Rechtsordnung anerkannter hoher Wert", mittelbar womöglich sogar mit Verfassungsrang ausgestattet, so daß ein Vormundschaftsgericht, das FE anordnen will, abwägen muß zwischen dem Erfordernis, einen sittlich gefährdeten Minderjährigen auf der einen Seite nicht der Verwahrlosung preiszugeben und auf der anderen Seite störende staatliche Eingriffe in die Ehe, die deren Bestand gefährden könnten, zu unterlassen. Diese Abwägung kann, muß aber nicht, dazu führen, daß FE nicht angeordnet bzw. beendet wird.

Es wird noch darauf verwiesen, daß auch die Entstehungsgeschichte des Gesetzes das gefundene Ergebnis unterstützt. Der Regierungsentwurf zur zweiten JWG-Novelle sah vor, die Eheschließung zu einem eigenen Beendigungsgrund für die öffentliche Erziehung zu machen. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren hat man jedoch ausdrücklich darauf verzichtet. Als Begründung wurde genannt[106], es sollte für minderjährige Mädchen nicht eigens ein Anreiz geschaffen werden, vorzeitig nur deshalb die Ehe einzugehen, um aus der Fürsorge entlassen zu werden. Damit wollte man den Bedenken der Praxis Rechnung tragen[107].

Zusammenfassend stellt der BGH also fest: Es ist aus Rechtsgründen nicht ausgeschlossen, daß für eine verheiratete, minderjährige Frau FE angeordnet wird. Damit sagt er stillschweigend auch, daß eine Verehelichung nicht zur Beendigung führen muß.

III. Kritik an der BGH-Entscheidung

Ausgehend von diesem BGH-Beschluß wird, auch nach der zwischenzeitlich erfolgten Änderung der §§ 1 und 3 EheG und der Voll-

---

106) BGH, aaO (Fußn. 102);
107) BTDrS 3/2854 (Anlage), Bericht des Abgeordneten Rollmann;

jährigkeitsgrenze, die Eheschließung eines Minderjährigen[108] in öffentlicher Erziehung als FE-Beendigungsgrund überwiegend abgelehnt[109].

Dabei war die Argumentation des BGH schon zum Entscheidungszeitpunkt fehlerhaft und ist erst recht wegen des neuen § 1 EheG nicht mehr haltbar.

Die Richtigkeit der BGH-Entscheidung steht und fällt mit der These, nach der ein staatliches Erziehungsrecht über den Bestand des elterlichen Personensorgerechts hinaus existieren soll.

Zu Unrecht stützt der BGH dabei sein Ergebnis auf Art. 6 Abs. 3 GG, wenn er daraus folgert, daß das GG ein Eingreifen staatlicher Stellen nicht verbietet, wenn es zugunsten eines Minderjährigen erfolgt, der keinen Erziehungsberechtigten hat.

Darum geht es nämlich überhaupt nicht. Wesentlich ist allein, ob das GG positiv ein staatliches Erziehungsrecht begründet, das auch noch nach dem Erlöschen des Personensorgerechts (mit Ausnahme des Vertretungsrechts, § 1633 BGB) des Erziehungsberechtigten selbständig weiterbesteht. Dies unterstellt das Gericht offensichtlich, ohne eine Begründung dafür zu geben. Damit verkennt es den Anwendungsbereich des Art. 6 GG. Im Absatz 2 Satz 2 wird das Elternrecht unter das Wächteramt der staatlichen Gemeinschaft gestellt, woraus aber kein Grundrecht auf Ausübung dieses Wächteramtes abgeleitet werden kann[110]. Aus den in Abs. 3 genannten engen Gründen kann das Kind gegen den Willen der Erziehungsberechtigten von der Familie getrennt werden. Diese Vorschrift setzt also unabdingbar voraus, daß ein Erziehungsrecht der Eltern bzw. sonstiger Personensorgeberechtigten noch besteht. Die staatliche Eingriffsermächtigung bleibt an die Voraussetzung gebunden, daß das Personensorgerecht - das mit der Pflicht korrespondiert, das Recht auch wahrzunehmen - entweder verletzt wird, weil die Be-

---

108) Bei der Eheschließung eines Minderjährigen spielt es keine Rolle mehr, ob er weiblichen oder männlichen Geschlechts ist;
109) Krug, § 75 Anm. 4; Potrykus, § 75 Anm. 3; a.M. Göppinger, Anh. zu § 1666 Anm. 541 iVm. 198;
110) Model/Müller, (im Anschluß an LG Stuttgart, FamRZ 61, 325), Art. 6 GG Anm. 4;

rechtigten versagen, oder nicht so genutzt werden kann[111], daß eine schädliche Entwicklung (drohende Verwahrlosung) für das Kind vermieden wird.

Die Heirat eines Minderjährigen bewirkt, daß er kraft Gesetzes, § 1633 BGB, dem Erziehungsrecht des Sorgeberechtigten nicht mehr unterliegt und damit weitgehend einem Volljährigen gleichgestellt ist.

Art. 6 Abs. 3 GG ist unter diesen Voraussetzungen überhaupt nicht mehr anwendbar. Ein staatlicher Erziehungsauftrag läßt sich nach der Verheiratung aus dem GG nicht mehr begründen[112].

Der Staat hat nur eine allgemeine Erzieherstellung subsidiärer Art, darf also nur davon Gebrauch machen, sofern die Inhaber des "natürlichen" Elternrechts versagen[113]. Ein originäres, d.h. nicht vom elterlichen Erziehungsrecht abgeleitetes, aber in diesem Umfang bestehendes staatliches Erziehungsrecht gibt es nicht.

Ein unmittelbarer Erziehungsanspruch des Staates ergibt sich auch nicht aus dem JWG. § 1 Abs. 3 läßt öffentliche Jugendhilfe nur eintreten, wenn die Familie den Anspruch des Kindes auf Erziehung nicht erfüllt. Damit aber normiert Abs. 3 die öffentliche Hilfe als Ersatzerziehung, nicht als Staatserziehung[114]. Eingriffe des Staates sind nur unter den Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 3 GG gestattet[115]. Insofern kann auf die o.g. Ausführungen verwiesen werden. Das JWG will selbst kein Erziehungsrecht begründen, sondern setzt es schon voraus[116]. So beruht das Elternrecht auf Art. 6 GG und den §§ 1626, 1631 und 1793 BGB, das

---

111) Auf ein Verschulden kommt es nicht an;
112) So auch Staudinger/Göppinger, Anh. zu § 1666 Anm. 198, ohne aber eine Begründung dafür zu geben;
113) Schwenke Hans C., S. 59;
114) Riedel, Bem. zu § 1;
115) Palandt-Diederichsen, § 1 Anm. 4;
116) ders. aaO (Fußn. 115) Anm. 1;

subsidiäre Recht des Staates auf Art. 6 Abs. 2 und 3 GG. Nur dieses grundgesetzlich verankerte, nachrangige staatliche Erziehungsrecht wird in den §§ 64 ff. konkretisiert. Besteht kein Erziehungsrecht, wie bei dem verheirateten Minderjährigen, kommt das JWG nicht zur Anwendung[117]. Die entgegenstehende Meinung des BGH käme zu dem seltsamen Ergebnis, daß ein verheirateter Minderjähriger im Rahmen der FE über § 69 Abs. 3 Satz 2 wieder in der eigenen Familie zur Erziehung untergebracht[117a] werden könnte, die bereits wegen § 1633 BGB das Erziehungsrecht verloren hat. Die Familie würde dann wohl kraft öffentlich-rechtlichen Vertrages das als originär angenommene staatliche Erziehungsrecht übertragen bekommen[118].

Problematisch ist es auch, wenn der BGH aus der Einwilligung des Sorgeberechtigten in die Eheschließung, § 3 Abs. 1 EheG, folgert, daß damit möglicherweise leichtfertig das Erziehungsrecht aufgegeben wird und somit dem Kind das Recht auf öffentliche Jugendhilfe nicht auch noch genommen werden darf. Es mag dahingestellt bleiben, ob das elterliche Erziehungsrecht deshalb erlischt, weil es der Personensorgeberechtigte freiwillig aufgibt, oder wohl eher deshalb, weil aufgrund einer prinzipiellen gesetzgeberischen Wertung ein verheirateter Minderjähriger nicht mehr dem erzieherischen Einfluß seiner Eltern ausgesetzt sein soll. Es war wegen § 3 Abs. 1 EheG a.F. schon zweifelhaft, ob danach die alleinige Einwilligung des Personensorgeberechtigten ausgereicht hätte oder ob auch die Fürsorgeerziehungsbehörde in eine Eheschließung einwilligen müßte. Nach § 1 EheG[119] steht als geltendes Recht jedenfalls zweifelsfrei fest, daß heute auch das Vormundschaftsgericht in die Eheschließung eines Minderjährigen einwilligen muß. Dies geschieht, indem es Befreiung vom Erfordernis der Volljährigkeit erteilt[119a], § 1 Abs. 2 EheG. Es kann aber wohl nicht richtig sein, daß das gleiche Gericht, das eine Minderjährigenehe erst möglich macht, im Anschluß

---

117) Palandt-Diederichsen, aaO (Fußn. 116);
117a) Zur gesetzlichen Widersprüchlichkeit bei der Eigenfamilien-Unterbringung siehe S. 36 ff.;
118) Zu dieser Konsequenz müßten Jans-Happe kommen, die BGHZ 49, 308 ff. zustimmen, Erl. § 69 3Bc;
119) in der Fassung vom 31.7.1974 (BGBl. I 1713);
119a) Vor der Entscheidung muß das Vormundschaftsgericht das Jugendamt anhören, siehe § 48 a Abs. II;

daran ein echtes Eheleben dadurch verhindern darf, daß es FE anordnet bzw. nicht aufhebt.

IV. F a z i t

Für einen verheirateten Minderjährigen - männlich oder weiblich - kann FE nicht mehr angeordnet werden. Eine bestehende FE wird mit der Heirat beendet.

Bei dem BGH-Beschluß liegt der Verdacht nahe, daß von einem gewünschten Ergebnis her eine Begründung konstruiert wurde. Die menschlichen Probleme[120] des zugrundegelegenen Sachverhaltes lassen das verständlich werden. Dennoch ist der richtige Weg, der hier (weil am Rande des Themas liegend) nur angedeutet werden soll, ein anderer. Ein Minderjähriger kann eine Ehe nur unter der Voraussetzung des § 1 Abs. 2 EheG, Befreiung von dem Erfordernis der Volljährigkeit durch das Vormundschaftsgericht, schließen. Ob die Befreiung erteilt wird, liegt im Ermessen des Gerichts. Die Betätigung des normgerechten Ermessens verlangt, daß die geistige und sittliche Reife[121] beider Partner geprüft und festgestellt wird. Befindet sich der minderjährige Verlobte in FE, liegen also die Voraussetzungen des § 64 vor, muß die Befreiung versagt werden. Ebenso ist zu verfahren, wenn auch nur die Vermutung besteht, daß erst nach der Verheiratung eine Verwahrlosung drohen könnte.

Für den praktisch wohl seltenen Fall, daß ein verheirateter Minderjähriger freiwillig eine bis zur Eheschließung bestehende Erziehungsmaßnahme fortsetzen will, gilt § 75 a analog. Wenn schon ein Volljähriger die Möglichkeit hat, Maßnahmen, die seiner Persönlichkeitsentwicklung dienen, zu beanspruchen, muß das auch und erst recht für einen Jugendlichen gelten, der wegen § 1633 BGB aus FEH oder FE ausscheidet. Das ist aber keine Frage des staatlichen Erziehungsrechts gegenüber einem verheirateten Minderjährigen, sondern Ausfluß der Sozialstaatsklausel des GG mit einem gesetzlich eigens normierten Anspruch gegen den Staat.

---

120) Der genaue Sachverhalt ist abgedruckt in FamRZ 68, 311;
121) Palandt-Diederichsen, § 1 EheG Anm. 4 c;

§ 8: DIE BEDEUTUNG VON ART. 104 GG FÜR DIE AUFHEBUNG VON FE GEMÄß § 75 Abs. 6 JWG

I. Das Problem

In Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG ist festgelegt, daß über die Zulässigkeit und Fortdauer einer Freiheitsentziehung nur der Richter zu entscheiden hat. § 75 Abs. 6 läßt zu, daß die FE-Aufhebung durch die Exekutive geschehen kann.

Bei der Aufhebung der FE stellt sich damit unter bestimmten Voraussetzungen die Frage, ob sie nicht wegen Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG auf jeden Fall durch den Richter erfolgen muß, dann nämlich, wenn der Minderjährige in einem geschlossenen Heim untergebracht war. Da § 75 Abs. 6 dem Landesgesetzgeber die Ermächtigung einräumt, die Entscheidung über die FE-Aufhebung an Stelle des Vormundschaftsgerichts durch das Landesjugendamt vornehmen zu lassen[122], ist die Vereinbarkeit der Vorschrift mit höherrangigem Verfassungsrecht zu überprüfen.

Um das Problem noch deutlicher werden zu lassen, sollen zuerst die Fälle abgegrenzt werden, die einen verfassungsrechtlichen Konflikt von vorneherein ausschließen (dazu unter 1.); danach soll eine ähnliche Streitfrage, die sich bei der FEH-Durchführung ergibt, kurz dargestellt werden, um Antworten darauf für das hier zu diskutierende Problem mit in Betracht ziehen zu können (dazu unter 2.).

---

122) In Baden-Württemberg (§23 LJWG), Berlin (§ 48 AGJWG), Hamburg (§ 9 AGJWG), Niedersachsen (§ 24 AGJWG), Nordrhein-Westfalen (§ 35 AGJWG), Rheinland-Pfalz (§ 25 AGJWG), Saarland (§ 52 AGJWG) und Schleswig-Holstein (§ 19 AGJWG) wurde die landesjugendamtliche FE-Aufhebung eingeführt; alleiniges Aufhebungsrecht des Vormundschaftsgerichts, § 75 Abs. 4, nur in Bayern, Bremen und Hessen;

1. Aufhebungen von FE durch das Landesjugendamt, die nicht mit Art. 104 Abs. 2 GG kollidieren

§ 75 Abs. 6 ist zweifellos insofern verfassungskonform, als die Aufhebung der öffentlichen Erziehungsmaßnahmen, die nicht mit freiheitsentziehender Unterbringung verbunden sind, der Behörde übertragen ist und nicht dem Vormundschaftsgericht.

Verfassungsrechtliche Konflikte werfen auch die Fälle nicht auf, in denen einem Antrag auf Aufhebung einer Anstaltsunterbringung (geschlossenes Heim) vom Landesjugendamt entsprochen wird. Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG verlangt entsprechend seiner Schutz- und Abwehrfunktion nur für die Fortdauer einer freiheitsentziehenden Maßnahme durch den Staat die Einschaltung des Richters.

Das angesprochene Problem reduziert sich also auf den Fall, daß das Landesjugendamt einem Aufhebungsantrag nicht stattgeben will. Ob die Behörde hier wegen Art. 104 GG noch selbst entscheiden darf oder aber unmittelbar der Richter Beschluß darüber fassen muß, bedarf der Klärung.

2. Freiheitsentziehende Unterbringung im Rahmen der FEH - ein ähnliches Problem

Bei der Durchführung der FEH taucht ein verwandtes Problem auf, ob nämlich bei der Unterbringung eines Minderjährigen in einem geschlossenen Heim die richterliche Anordnung wegen Art. 104 GG erforderlich ist. Dieser Frage braucht hier deshalb nicht weiter nachgegangen werden, weil sie durch eine umfassende wissenschaftliche Diskussion[123] und entsprechende gerichtliche Entscheidungen[124] Anfang der sechziger Jahre soweit beantwortet ist,

123) Für viele: Potrykus, ZBlJR 1960, 233 ff.; Schüler-Springorum, FamRZ 61, 296 ff.; Schuler, RdJ 62, 47; van Randenborgh, ZBlJR 63, 41;
124) BVerfGE 10, 302 ff. in NJW 60, 811 ff., AmtsG Hamburg, FamRZ 61, 393, AmtsG Wennigsen, FamRZ 62, 40 ff., LG Göttingen, FamRZ 63, 530;

als alle rechtlich relevanten Argumente zumindest genannt sind[125], wenngleich sich auch keine völlig einheitliche Meinung bilden konnte.

Eine kurze Darstellung der wichtigsten Ergebnisse dieser Kontroverse ist wegen der nachfolgenden Bezugnahme aber angebracht. Weitgehend Einigkeit besteht heute darüber, daß ein Vormund wegen § 1800 Abs. 2 BGB die richterliche Einwilligung braucht, wenn er eine freiheitsentziehende Unterbringung seines Mündels veranlassen will[126]. Freiheitsentziehung wird dabei allein vom Erfolg her definiert, der Zweck bleibt unbeachtlich[127]. Deshalb fällt auch Freiheitsentziehung zum Zweck der Erziehung unter § 1800 BGB.

Im Ergebnis einig ist man sich auch, daß Eltern, Adoptiveltern und die nichteheliche Mutter nicht der richterlichen Entscheidung gemäß Art. 104 GG bedürfen, wenn sie ihr Kind in einer geschlossenen Anstalt zur Erziehung unterbringen lassen. In der Begrün-

---

125) Zusammenfassung der Argumente bei F. Sternel, Diss. Ham. 1964;
126) Palandt-Diederichsen, § 1800 Anm. 3 b; Potrykus, § 69 Anm. 6 c mit Nachweis der fast einhelligen Rechtsprechung; a.M. Jans-Happe, § 63 Erl. 5; Riedel, Anm. zu § 69 bestätigt, daß in der Praxis die vormundschaftsgerichtliche Zustimmung gefordert wird, selbst ist er anderer Meinung;
127) Maunz-Dürig, Art. 104 Anm. 6 m.w.N.; Sternel, S. 28 ff.;

dung dagegen ergeben sich erhebliche Abweichungen.

Am überzeugendsten erscheint es mir, im Verhältnis Eltern - Kind eine Freiheitsentziehung im Sinne von Art. 104 GG immer zu verneinen, weil dieser Verfassungsartikel nur eine staatliche, keine Bindung zwischen Privatpersonen bewirkt[128]. Das ergibt sich zum einen daraus, daß Art. 104 GG in so engem Zusammenhang zu Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG steht, daß seine Verletzung immer auch eine Grundrechtsverletzung wäre. Grundrechte aber sind Abwehrrechte[129] gegen den Staat und entfalten nach heute ganz herrschender Meinung keine unmittelbare Drittwirkung[130]. Des weiteren ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte von Art. 104 GG, daß - noch unter dem Eindruck der nationalsozialistischen Willkürherrschaft - die Verfasser des Grundgesetzes allein der Freiheitsentziehung durch staatliche Exekutivorgane, unter Ausschaltung der Gerichte, einen Riegel vorschieben wollten[131]. Der Schutz gegenüber privaten Eingriffen in die Freiheitssphäre des einzelnen wird nicht durch das Grundgesetz, sondern durch das Strafrecht gewährleistet[132].

Die Autoren, die Art. 104 GG dennoch Drittwirkung in den Privatbereich einräumen[133], sehen dafür in einer erziehungsbedingten Unterbringung in einem geschlossenen Heim schon tatbestandlich keine Freiheitsentziehung. Diese Bewertung hat erstmals Schüler-Springorum vorgenommen[134]. Er führt aus, daß die Freiheitsgrundrechte des Kindes hinter seinem Recht auf Erziehung zurücktreten. Art. 2, 104 GG stehen demnach zu Art. 6 GG in keinem Kollisionsverhältnis, sondern beziehen sich auf gegeneinander abgrenzbare und einander ergänzende Bereiche. Eine Einschränkung

---

128) Maunz-Dürig, Art. 104 Anm. 2; Schmidt/Bleibtreu/Klein, Art. 104 Anm. 3;
129) In letzter Zeit wird diskutiert, ob Grundrechte nicht auch einen Anspruch gegen den Staat begründen, dies läßt aber die ablehnende Beurteilung einer unmittelbaren Grundrechtsgeltung zwischen Privaten unberührt;
130) Maunz, Dt. Staatsrecht, § 13 II 11; Hesse, § 11 II;
131) Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. - 23. Aug. 1948, Hrsg. Verfassungsausschuß d. Ministerpräsidentenkonferenz der westl. Besatzungszonen (München, o.J.);
132) Siehe 18. Abschn. StGB: Straftaten gegen die persönliche Freiheit (vor allem § 239: Freiheitsberaubung);
133) Sternel, aaO (Fußn. 125), besonders S. 67 ff. mwN.; wohl auch Schüler-Springorum, aaO (Fußn. 123);
134) Schüler-Springorum, S. 297, aaO (Fußn. 123);

der Freiheit im durch Art. 6 GG geschützten pädagogischen Bereich sei keine tatbestandsmäßige Grundrechtsverletzung[135]. Die Verfahrensfrage des Art. 104 GG stelle sich deshalb überhaupt nicht mehr.

II. Meinungen in der Literatur

Erstaunlicherweise hat sich die Aufmerksamkeit der Rechtswissenschaft fast völlig auf die Bedeutung des Art. 104 GG für die FEH-Unterbringung beschränkt, während die - hier aufgeworfene - etwas anders gelagerte Problematik bei der FE-Aufhebung außer Acht gelassen worden ist.

Soweit JWG-Kommentare Stellung nehmen, beschränken sich diese auf lapidare Bezugnahmen. Palandt-Diederichsen verweisen auf Ausführungen zu § 69, wonach die Unterbringung in geschlossenen Heimen zur Erziehung keine Freiheitsentziehung sei[136]. Die gleiche Ansicht vertreten Jans-Happe[137] und befürworten die Entscheidungskompetenz des LJA des weiteren noch aus dem Gedanken der Verwaltungsvereinfachung und weil die FE-Behörde dem Verfahren näher stehe als das Vormundschaftsgericht[138].

Allein Potrykus meldet verfassungsrechtliche Bedenken gegen § 75 Abs. 6 im Hinblick auf Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG an[139] und fordert ein alleiniges Aufhebungsrecht für den Vormundschaftsrichter als logische Konsequenz der richterlichen Kompetenz für die FE-Anordnung.

---

135) Ablehnende Kritik AmtsG Wenningsen, aaO (Fußn. 124); Sternel, aaO (Fußn. 125), S. 79 ff.;
136) Palandt-Diederichsen, § 75 Anm. 4 B;
137) Jans-Happe, Erl. 7 A b zu § 75;
138) ders. Erl. 11 A zu § 75;
139) Potrykus, § 75 Anm. 11 und 18, ders. ZBlJR 63, 185;

III. Die gesetzgeberischen Motive zu § 75 Abs. 6

In dem von der Bundesregierung am 14. Oktober 1960 vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des RJWG[140] heißt es in der Begründung zu § 75 noch ganz knapp: "Der Entwurf sieht im Interesse einer bundeseinheitlichen Regelung vor, daß für die Aufhebung der FE allein das Vormundschaftsgericht zuständig ist. Da FE vielfach mit einer Freiheitsentziehung verbunden ist, war auch Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG zu beachten, wonach über die Zulässigkeit und Fortdauer einer Freiheitsentziehung nur der Richter zu entscheiden hat."[141] In seiner Stellungnahme macht der Bundesrat dazu einen Änderungsvorschlag. In sinngemäßer Obernahme der entsprechenden Bestimmung des alten RJWG soll auch das LJA über die FE-Aufhebung entscheiden können. Als Ergänzung wird § 75 Abs. 6 in der Fassung vorgeschlagen, die später Gesetz wird. In der Begründung wird auf die guten und Verwaltungsarbeit ersparenden Erfahrungen mit dem RJWG verwiesen. Dann heißt es: "Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Obertragung der Aufhebungsbefugnis an die Landesjugendämter bestehen nicht. Bei der in Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG genannten richterlichen Entscheidung über die Fortdauer einer Freiheitsentziehung handelt es sich lediglich um die Beschlußfassung über eine Verlängerung einer an sich abgelaufenen Freiheitsentziehung."[142]

Eine weitergehende Diskussion ist nicht bekannt. Die Bundesregierung übernimmt in ihrer endgültigen Vorlage die Ergänzung des Bundesrats.

---

140) BTDrS III/2226;
141) BTDrS III/2226 S. 31;
142) BTDrS III/2226 S. 41;

IV. Eigene Stellungnahme

Die Vereinbarkeit von § 75 Abs. 6 mit höherrangigem Verfassungsrecht wird im wesentlichen aus zwei verschiedenen Überlegungen heraus erklärt: (1) Erziehung und Freiheitsentziehung schließen sich gegenseitig aus; (1a) ergänzend ein praktischer Grund für die gewählte Regelung: die Primärkompetenz des LJA bedeutet eine Verwaltungsvereinfachung und läßt die Entscheidung der sach- und fachnäheren Behörde; (2) Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG verlangt eine richterliche Entscheidung nur bei Verlängerung einer an sich abgelaufenen Freiheitsentziehung.

Im folgenden soll die Stichhaltigkeit dieser Argumente geprüft werden.

Maßnahmen im Rahmen der FE sind staatliche Handlungen. Die Berechtigung dazu hängt nicht von Auftrag und/oder Zustimmung des Personensorgeberechtigten ab wie bei der FEH, sondern ergibt sich aus der Wächterfunktion des Staates, wie sie in Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG beschrieben und in Art. 6 Abs. 3 GG mit einer eigenen, einfachgesetzlich konkretisierten[143] Eingriffsbefugnis versehen ist. FE ist somit öffentliche Zwangserziehung, die durch Organe der öffentlichen Gewalt selbst (die Anordnung erfolgt durch das Vormundschaftsgericht, die Ausführung durch das LJA bzw. JA) eingeleitet und durchgeführt wird[144]. Aus diesem Grund stellt sich bei vorliegendem Problem - anders als bei dem Einfluß des Art. 104 GG auf die FEH - nicht die Frage nach der Drittwirkung von Grundrechten; staatliche Freiheitsentziehung ist immer auch an Art. 104 GG zu messen.

Nun wollen Palandt-Diederichsen und Jans-Happe[145] auch bei der FE - unter Berufung auf die Thesen von Schüler-Springorum u.a.[146] - Freiheitsentziehung schon tatbestandlich als nicht

---

143) § 64 JWG;
144) Daß sich der Staat zur Erfüllung dieser Aufgaben meist privater Träger, privater Heime, Familien usw. bedient, ändert nichts am hoheitlichen Charakter der FE;
145) Siehe Fußnoten 136 u. 137;
146) Schüler-Springorum, FamRZ 61, 296 ff.;

gegeben ansehen, weil der Erziehungszweck der Maßnahme dem entgegenstehe.

Damit verkennen sie aber die Argumente, auf die sie sich beziehen. Wenn vertreten wird, daß die Antinomie zwischen dem Recht des Kindes auf körperliche Bewegungsfreiheit und dem Erzieherrecht, jedenfalls für den pädagogischen Bereich, entfallen soll, diesbezüglich also keine Grundrechtskollision vorliegen kann, gilt das immer nur für Personen mit privater Erziehungsgewalt, wie sie der staatlichen vorgegeben ist, Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG, d.h. für die leiblichen Eltern und die nichteheliche Mutter, darüber hinaus noch für Adoptiveltern, deren Recht aus dem der elterlichen Gewalt folgt. Nicht mehr soll das bereits für Personen mit eher staatlicher Erziehungsgewalt, wie dem Vormund[147], gelten. Selbst wenn man Pfleger und Vormund zugesteht, daß auch ihre erzieherischen Maßnahmen nie Freiheitsentziehung sind[148], wird das allein damit begründet, daß sie weniger oder gar nicht Repräsentanten des Staates sind, sondern vorrangig im Interesse des Minderjährigen tätig werden.

Für staatliche Erziehungsmaßnahmen sind die genannten Thesen demzufolge nicht anwendbar.

Bleibt zu prüfen, ob staatliche Erziehung die Freiheitsentziehung gegenüber Minderjährigen tatbestandlich ausschließen kann und Art. 104 GG deshalb insoweit obsolet ist. Das kann aber schnell verneint werden. Es fehlt eine eigene Grundrechtsgarantie für den Staat; nur die private Erziehungsgewalt ist geschützt. Der Staat selbst kann nicht Grundrechtsträger sein[149], jedenfalls nicht nach Art. 6 GG. Es wäre auch rechtsstaatlich äußerst bedenklich, wenn sich die Exekutive der richterlichen Kontrolle damit entziehen könnte, daß sie eine freiheitsentziehende Maßnahme als erzieherische deklariert.

Als Zwischenergebnis bleibt festzuhalten, daß eine freiheits-

147) BVerfGE 10, 326 ff.; Schüler-Springorum, aaO (s. Fußn. 146);
148) van Randenborgh, aaO (s. Fußn. 123);
149) Herbert Bethge, Zur Problematik von Grundrechtskollisionen;

entziehende Maßnahme im Rahmen staatlicher Erziehung richterliche Entscheidungen nach Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG erfordert.

§ 75 Abs. 6 soll auch deshalb begrüßenswert sein, weil er der Verwaltungsvereinfachung dient und die Entscheidung der sach- und fachnäheren Behörde überläßt[150].

Diese Argumentation ist schlicht falsch. Ob eine richterliche Entscheidung nach dem Grundgesetz notwendig ist, kann nicht danach beurteilt werden, ob sie das Verwaltungsverfahren erleichtert oder erschwert. Wer unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung die Anwendbarkeit verfassungsrechtlicher Vorschriften interpretiert, verkennt das fundamentale Rechtsstaatsprinzip der Gewaltenteilung. Es ist immer einfacher, wenn sich die Exekutive nicht der richterlichen Kontrolle - oder jedenfalls nicht von vornherein, wie hier - unterziehen muß. Gerade diese Vereinfachung, die gleichzeitig individuelle Rechtsschutzverkürzung ist, will unsere Verfassung nicht.

Unverständlich ist es auch, davon zu sprechen, daß die Entscheidung über die FE-Aufhebung durch § 75 Abs. 6 der sach- und fachnäheren Behörde überlassen wird. Es braucht gar nicht geprüft zu werden, ob der Vormundschaftsrichter pädagogisch weniger geeignet ist als der Sachbearbeiter des Jugendamtes, denn ein gerichtliches Aufhebungsverfahren findet nicht ohne Beteiligung des Jugendamtes statt. Der Richter wird sich und muß sich die Kompetenz der Behörde immer nutzbar machen. Darüberhinaus ist der Richter auch für die FE-Anordnung zuständig, so daß es nur die logische Konsequenz daraus ist, ihm die damit zugestandene Kompetenz auch bei der Aufhebung zuzugestehen.

Zuletzt gilt es zu untersuchen, inwieweit die Bundesratsbegründung trägt, ob also § 75 Abs. 6 deshalb nicht mit Art. 104 GG kollidiert, weil bei der dort genannten richterlichen Entscheidung über die Fortdauer einer Freiheitsentziehung es sich lediglich um die Beschlußfassung über die Verlängerung einer

---

150) Jans-Happe, aaO (s. Fußn. 138);

an sich abgelaufenen Freiheitsentziehung handelt[151].

Es ist nicht ersichtlich, wie der Bundesrat zu dieser Interpretation kommt. Weder die Texte der verfassungsgebenden Versammlung von Herrenchiemsee noch die relevante verfassungsrechtliche Literatur lassen sich dafür zur Begründung heranziehen. Eine Beschränkung von Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG wird sonst von niemandem vertreten und ist in dieser Form seither auch kaum wieder in die Literatur eingeführt worden[152].

In der Konsequenz bedeutet diese Bundesratsbegründung, daß jede Freiheitsentziehung durch den Staat, die auf unbestimmte Dauer hin angelegt ist, nicht mehr der richterlichen Kontrolle unterliegen würde. Dabei müßte gerade in diesem Fall mindestens die gleiche Kontrolle erforderlich sein, denn die Grundrechtseinschränkung des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG wiegt schwerer, wenn die zeitliche Ausdehnung noch ungewiß ist.

So führen auch Maunz-Dürig-Herzog aus[153]: Soweit es sachlich nicht möglich ist, die Freiheitsentziehung auf eine zeitlich fest bestimmte Zeit anzuordnen, muß während des Vollzugs der Freiheitsentziehung von Zeit zu Zeit (durch den Richter) von Amts wegen überprüft werden, ob die Voraussetzungen der Freiheitsentziehung noch vorliegen und ob sie sachlich noch gerechtfertigt ist. ... Soweit spezialgesetzliche Regeln[154] fehlen, ist das Gericht verpflichtet (von sich aus) zu prüfen, ob die Freiheitsentziehung noch gerechtfertigt ist.

Für die FE, die mit Freiheitsentziehung verbunden ist, kann deshalb auf keinen Fall das LJA allein über die Fortdauer dieser Maßnahme entscheiden, auch wenn gegen den Bescheid der Rechtsweg zu den Gerichten eröffnet ist, § 75 Abs. 6. Ein solches Vorgehen wäre ein Verstoß gegen Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG

---

151) BTDrS III/2226 S. 41 (siehe auch S. 55);
152) Nur Krug, § 75 Anm. 1, zitiert ohne weitere Begründung (wohl zustimmend) das Bundesratsargument;
153) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 104 Rdnr. 33;
154) §§ 115 a StPO, 9 FEentzG, 67 e StGB z.B.;

und würde den betroffenen Minderjährigen in seinem Grundrecht nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG verletzen. Deshalb gebietet die verfassungskonforme Auslegung von § 75 Abs. 6, daß er nur für den Fall Anwendung findet, daß FE ohne Freiheitsentziehung durchgeführt wird. Daraus folgt, daß auch nach Landesrecht für das Landesjugendamt keine Kompetenz zur Verweigerung der Aufhebung freiheitsentziehender Maßnahmen begründet werden kann. Soweit eine solche Entscheidung getroffen werden muß, ist immer ausschließlich nach § 75 Abs. 4 Satz 1 das Vormundschaftsgericht zur Entscheidung berufen.

V. Die praktische Bedeutung des Ergebnisses

Da es nach Auskunft des bayerischen Landesjugendamtes und des Berliner Senators für Jugend, Familie und Sport in den beiden Bundesländern heute fast keine freiheitsentziehende Unterbringung im Rahmen der öffentlichen Erziehung mehr gibt - und in den anderen Bundesländern scheint die Situation die gleiche zu sein -, kommt den rechtsdogmatischen Überlegungen zu § 75 Abs. 6 scheinbar kaum Bedeutung zu.

Bei dieser Praxisbewertung der Unterbringungsmaßnahmen ist aber Vorsicht geboten. Ob die FE-Durchführung mit Freiheitsentziehung oder aber nur mit Freiheitsbeschränkung verbunden ist, ist kein qualitativer, sondern nur ein gradueller Unterschied. Ein Heim ist dann eine geschlossene Anstalt, wenn die Freiheitsbeschränkung eine bestimmte Intensität erlangt[155]. Zur Abgrenzung ziehen die Jugendämter die Kriterien heran, die in einem Runderlaß des Arbeits- und Sozialministers von Nordrhein-Westfalen vom 16. Januar 1961 formuliert worden sind[156]. Wird danach der Minderjährige

a) auf einem beschränkten Raum festgehalten und ist die Kontaktaufnahme mit Personen außerhalb dieses Raumes ausgeschlossen,
b) überwacht und schließen Sicherungsmaßnahmen die Bewegungs-

155) Hill, § 69 Abs. 3 Bem. 2;
156) MBl NW 61 S. 219;

freiheit außerhalb dieses Raumes aus,

c) zum Besuch einer Schule oder einer Ausbildungsstelle außerhalb des Heimes nicht zugelassen, weil er andernfalls sich selbst oder andere Jugendliche gefährden könnte,

soll Freiheitsentziehung vorliegen.

Demzufolge ist es kein Wunder, daß Erziehungsbehörden solche, pädagogisch äußerst fragwürdige, Totalisolation auch bei der FE kaum anordnen. Diese Art der Definition von Freiheitsentziehung ist aber in jeder Hinsicht zu eng und ist deshalb auch ungeeignet, die tatsächlich erfolgten und bevorstehenden freiheitsentziehenden Unterbringungen offen zu legen.

Wie unzutreffend alle drei genannten Kriterien sind, zeigt sich schon daran, daß danach etwa der gesamte halboffene Strafvollzug[157] keine Freiheitsentziehung mehr darstellen würde[158], mit der Folge, daß richterliche Entscheidungen nach Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG über Zulässigkeit und Fortdauer nicht geboten wären, sondern die Verwaltung erstentscheidend tätig werden dürfte. Diese Konsequenz kann von niemandem gewollt sein. Im einzelnen ist an der Abgrenzung folgende Kritik zu üben:

- Eine völlige Kontaktsperre nach außen entzieht Personen in einer geschlossenen Anstalt[159] die individuelle Bewegungsfreiheit in höchstmöglichem Maße. Diese Freiheitsentziehung ist aber dann nicht schon aufgehoben, wenn ein eng begrenzter, kontrollierter und persönlicher Kontakt außerhalb der Anstalt erlaubt ist. Kann der Minderjährige in den Ferien Familienurlaub bekommen oder darf er an Besuchstagen einige Zeit außerhalb des Heimes sich aufhalten, wenn Eltern, Geschwister, sonstige Nahestehende usw. und er es wünschen, wird das Heim damit noch nicht zur nichtgeschlossenen Anstalt.
- Der Begriff des "Überwachens" ist nichtssagend, da er der

---

157) Zu dieser Form des Strafvollzuges siehe Callies, §§ 10 Anm. 2 und 141 Anm. 2;

158) Freigänger etwa arbeiten tagsüber ohne Aufsicht außerhalb der Anstalt, § 11 StrVollzG;

159) Zum Anstaltsbegriff im fürsorgerischen und erzieherischen Bereich siehe Sternel, S. 43 ff.;

Erziehung immanent und es bei jeder FE-Unterbringung undenkbar ist, daß der Minderjährige sich völlig selbst überlassen ist.

Aber auch die im Runderlaß genannten Sicherungsmaßnahmen sind zur Abgrenzung zwischen Beschränkung und Entziehung der Freiheit nicht brauchbar. Selbst wenn diese (verschlossene Haustüren, schwer überwindliche Umzäunung und Mauern etc.) nicht vorhanden sind, kann es sich um ein geschlossenes Heim handeln. Es genügt zur Freiheitsentziehung schon, daß man ein unerlaubtes Entfernen mit Strafen, die die freie Willensbetätigung nahezu ausschließen, belegt. Nicht auf den äußeren Zwang allein kommt es an, sondern auch psychische Druckmittel setzen der Bewegungsfreiheit Grenzen[160].

Aus dem bisher Gesagten folgt, daß freiheitsentziehende Unterbringung immer dann anzunehmen ist,

a) wenn der Minderjährige an einem eng umgrenzten Ort mit physischer oder psychischer Gewalt oder durch Drohung festgehalten wird,
b) die unkontrollierte, unmittelbare Kontaktaufnahme mit Dritten außerhalb des Heimes unterbunden ist und
c) der Entzug der persönlichen Freiheit in einer Dauer und Stärke erfolgt, der das Maß des in einem bestimmten Alter üblichen Eingriffes überschreitet[161].

Unter Zugrundelegung dieser Kriterien zeigt sich, daß eine Vielzahl von Erziehungsheimen freiheitsentziehende Unterbringung praktizieren. In all den Fällen ist es angezeigt, die FE-Aufhebung wegen Art. 104 GG durch den Richter und nicht durch das LJA vorzunehmen. Die Problematik des § 75 Abs. 6 im Lichte des Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG erweist sich somit nicht als völlig unwesentliche scholastische Rechtsinterpretation, sondern gewinnt erhebliche praktische Bedeutung.

---

160) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 104 Anm. 6; ausführlich und differenzierend Sternel, S. 53;
161) Zum letzten Kriterium Gernhuber, § 7/II, der darauf hinweist, daß deshalb normale erzieherische Maßnahmen wie ein kurzes Ausgehverbot noch keine Freiheitsentziehung darstellen;

ZWEITER TEIL

AUSFÜHRUNG UND BEENDIGUNG VON FEH UND FE IN DER JUGENDAMTSPRAXIS

§ 9: METHODISCHE ÜBERLEGUNGEN

Es galt für mich zu untersuchen, wie in der Erziehungsbehördenpraxis ein Gesetz angewandt wird. Das Hauptproblem stellte sich dabei so: Welche Daten muß ich erheben und in wievielen Jugendbehörden muß das geschehen, um repräsentative Ergebnisse zu erhalten? Nach welcher Methode erhalte ich welche Informationen? Wie stelle ich die gefundenen Ergebnisse dar?

I. Aktenanalyse

Ursprünglich wollte ich mich auf eine stichprobenartige Analyse von FEH- und FE-Akten allein stützen. Diese sollte u.a. Aufschluß geben,

1. über die Kriterien, die einer Unterbringung in einer Ersatzfamilie (einem Erziehungsheim, einem Wohnkollektiv usw.) zugrunde liegen,
2. ob und welche neuen Tendenzen in der öffentlichen Erziehung sichtbar werden (d.h. wie die Möglichkeiten des § 69 Abs. 3 Satz 1 ausgeschöpft werden),
3. ob die gesetzlichen Bestimmungen (§§ 69, 75) "praxistauglich" sind und wie damit operiert wird und
4. wonach das Jugendamt beurteilt, ob der Erziehungszweck erreicht ist.

Nach Durchsicht der ersten zehn Akten wurde schon deutlich, daß sich allein daraus die gewünschten Ergebnisse nicht gewinnen lassen. Die darin enthaltenen Protokolle, Niederschriften und Vermerke sind in aller Regel das Resultat einer Reihe von schriftlich nicht festgehaltenen Vorüberlegungen und Handlungsabläufen, die der Sozialarbeiter (oder sonstige Sachbearbeiter) seiner Entscheidung bzw. Beurteilung zugrunde legt. Gerade diese Vorüberlegungen sind aber für die Beantwortung meiner Fragen von Bedeutung. Ich will das an einem Beispiel erklären:
In einem Antrag des Jugendamtes[162] an das Vormundschaftsgericht

---

162) Um welches JA es sich konkret handelt, spielt im Ergebnis keine Rolle;

heißt es, daß FE angeordnet werden soll, "da ohne feste erzieherische Hand, die der alleinerziehenden Mutter fehlt, Verwahrlosung drohe und deshalb Heimunterbringung angebracht sei". Der Richter übernimmt in seiner FE-Anordnung den Wortlaut des Antrags wortwörtlich. Die Minderjährige kommt in ein Erziehungsheim. Aus dem Akt geht nicht hervor, warum gerade Heimunterbringung geeignet sein soll und ob überhaupt Alternativen dazu überlegt wurden. Erst aus dem persönlichen Gespräch mit dem zuständigen Sachbearbeiter ergab sich, daß dieser der Mutter die Durchführung in einer Ersatzfamilie vorgeschlagen hat. Die Mutter selbst wünschte die Heimunterbringung aus Eifersucht auf eine mögliche "Ersatzmutter" bei der Unterbringung in einer anderen Familie, wie der Sozialarbeiter meinte.

Die mangelnde Aussagekraft der Akten hat zur Konsequenz, daß ich die daraus gewonnenen Daten nur zur Kontrolle anderweitig gefundener Ergebnisse verwenden kann.

FEH- und FE-Akten unterliegen dem Amtsgeheimnis und dürfen Dritten nicht zugänglich gemacht werden. Wegen des wissenschaftlichen Interesses erhielt ich von vier Erziehungsbehörden die Genehmigung zur Akteneinsichtnahme[162a]. Dabei wurde mir zur Auflage gemacht, keine Einzelfälle darzustellen und vor allem Rückschlußmöglichkeiten auf Betroffene unmöglich zu machen. Diese Auflage hindert die Aufbereitung meiner Ergebnisse nicht, weil es mir nicht auf den individuellen Fall ankommt, sondern auf immer wiederkehrende Ausführungs- und Aufhebungsentscheidungen der Behörden, auf die zugrunde liegenden Motive.

Soweit ich Schlüsse aus der Aktenanalyse gezogen habe, habe ich diese Mitarbeitern oder auch dem Leiter des Jugendamtes mitgeteilt und mich der Verallgemeinerungsfähigkeit versichert.

162a) In einem bayerischen Jugendamt sowie bei den Berliner Behörden konnte ich nur die Interviews durchführen;

II. Interviews[163]

Da sich die Handlungsmotive - Gegenstand der Untersuchung - über die Aktenanalyse als nicht aufklärbar zeigten, war ich gezwungen, zur Datenerhebung auf das nicht standardisierte Einzelinterview[164] auszuweichen. Das ist eine Methode der Sozialforschung, die vor allem dann zur Anwendung kommt, wenn nach Gründen und Motiven für irgendein Verhalten gesucht wird[165].

Ich ging so vor, daß ich keinen starren Fragebogen verwendet habe, der die Formulierung und die Abfolge der Fragen für jedes Untersuchungsgespräch gleichermaßen festlegt, sondern daß ich von einem Themenkatalog ausging, der mir als Leitfaden diente. Demgemäß waren auch keine Antwortkategorien festgelegt; spontane und individuelle Reaktionen der Befragten blieben möglich. Im einzelnen Interview konnte ich die Fragen nach Bedarf vertiefen oder erweitern und Antworten, die vordergründig schienen, weiter hinterfragen.

Das Herstellen der Kontakte zu den jeweiligen Fachleuten in den Jugendbehörden war manchmal mit Schwierigkeiten verbunden. Das lag einmal daran, daß es abgelehnt wurde, sich nach den Gründen für eine bestimmte Handlungsweise befragen zu lassen[166]. Des weiteren spielte die Arbeitsbelastung verschiedener Interviewpartner eine Rolle. Ein Gespräch war aber nur sinnvoll, wenn es wenigstens eine Stunde dauern konnte. Die Probleme konnten schließlich dadurch überbrückt werden, daß ich mich bereit erklärte, zu jedem günstigen Zeitpunkt zu kommen und daß ich keine Absage als endgültig hinnahm, sondern mehrmals nachfragte. Letztlich konnte ich alle geplanten Interviews[166a]

---

163) Zur Bedeutung des Interviews als Sozialforschungsmethode: Schoeck H., S. 177 ff.; René König (Hrsg.), S. 13 ff.;

164) auch genannt "unstrukturiertes Interview", "Tiefeninterview", "Exploration" oder "qualitatives Interview";

165) Bureau of Applied Social Research, Columbia University: "Das qualitative Interview" in R. König, S. 143 ff.; Karmasin F. u. H., S. 216;

166) Ein JA-Leiter sagte zu mir bei meiner ersten Anfrage am Telefon: "Wenn wir jedem Auskunft geben, der bei uns eine wissenschaftliche Arbeit schreiben will, kommen wir selber zu keiner Arbeit." Und nach kurzer Pause: "Wir werden ja doch nur unsachlich kritisiert.";

166a) Insgesamt 37 Interviews;

durchführen, was bei dieser Methode von Bedeutung ist. Das Ergebnis könnte verfälscht werden, würde man die Auswahl davon abhängig machen, wie leicht oder schwer ein Interview gewährt wird.

Die Mehrzahl der Befragten zeigte von Anfang an Bereitschaft und war offensichtlich erfreut, daß ihre Arbeit Interesse finden sollte. Sie alle haben um spätere Zusendung der Untersuchung gebeten.

Gerade bei den zu Gesprächsbeginn gegebenen Antworten war zu beachten, daß die Befragten oft versucht waren, die Arbeit der Behörde - und damit ja ihre eigene - möglichst positiv darzustellen. Es zeigte sich, daß sie öffentliche Kritik befürchten, wie in der Vergangenheit des öfteren geschehen[167]. Um das Hemmnis abzubauen und damit offen alle Motive zur Sprache kommen konnten, habe ich volle Anonymität zugesichert. Die Auswertung wird dadurch überhaupt nicht tangiert.

Es ist nicht Aufgabe dieser Arbeit, hier im allgemeinen darzulegen, welche Interpretationsschwierigkeiten bei dem nicht standardisierten Interview bei der Datenanalyse entstehen[168]. Da sich aber eine graphische oder numerische Aufarbeitung über eine Datenmatrix verbietet, bleibt mir allein die Möglichkeit einer Kategorisierung der Antworten, deren Gewichtung nur in der Tendenz genannt werden kann. Bereits bei dem einzelnen Interview habe ich die Kategorisierung durch den Befragten überprüfen lassen, indem ich in einem improvisierten Verfahren die Antworten typologisiert und diese Einteilung zur Diskussion gestellt habe. In einem weiteren Schritt danach habe ich das Datenmaterial auf seine Konsensfähigkeit und Übereinstimmungshäufigkeit untersucht. Erst die zusammenfassende und beschreibende Darstellung der Ergebnisse ist themenadäquat gegliedert zum Inhalt der Arbeit gemacht worden.

---

167) z.B. Richter H. E. in Lernziel Solidarität, S. 290 u. 294; P. Aich, Da weitere Verwahrlosung droht ..., Vorwort;
168) ausführlich dazu, Karmasin, aaO (s. Fußn. 165); R. König/Bureau of Applied Social Research, aaO (s. Fußn. 165);

III. Grenzen bei der Interview-Auswertung

Untersuchungsobjekt ist eine ganz bestimmte Behördenentscheidung: die Ausführungs- und Aufhebungsanordnung bei FEH und FE. Diesen Beschluß fällt nicht eine abstrakte Exekutivinstitution, sondern eine große Zahl von Sachbearbeitern und Sozialarbeitern in den Jugendämtern. Dabei ist es nicht so, daß aufgrund formaler Regeln alle Entscheidungsvorgänge gleich ablaufen, nach festen Mustern und Oberlegungen. Der vom JWG und den Länderausführungsbestimmungen abgesteckte Rahmen ist so weit, daß nicht nur ein Entscheidungsschema, gleichermaßen vorprogrammiert, zur Anwendung kommen könnte.

Deshalb ist zu beachten, daß die gefundenen Handlungsmechanismen und Entscheidungsmotive in der Praxis nicht so deutlich herausgearbeitet und klar voneinander abgegrenzt werden wie hier. Welche Faktoren und wie stark sie im konkreten Einzelfall wirken, sagen die Ergebnisse nicht aus. Es gibt kein Maß für die Einflußstärke.

Die Nennungshäufigkeit der kategorisierten Gründe und Motive wird bewußt nicht in Prozentzahlen angegeben, um nicht eine Genauigkeit vorzutäuschen, die Interviews der beschriebenen Art nicht erbringen können. Vielmehr sind die unschärferen quantitativen Beschreibungen (z.B.: immer, häufig, selten) hier stimmiger und beschreiben die Rechtswirklichkeit trotzdem genau.

IV. Literaturauswertung und sonstige Quellen

Rechtstatsachenforschung über die Ausführung und Beendigung von FEH und FE ist bis heute offensichtlich noch nicht betrieben worden, so daß keine Primärliteratur dazu vorliegt. Insofern war ich auf allgemein gehaltene Berichte über die Jugendamtsarbeit angewiesen, wobei eine überregional relevante Zusammen-

stellung im Dritten Jugendbericht der Bundesregierung[169] vorliegt. Soweit mir länderspezifische Veröffentlichungen zugänglich waren, habe ich eine Auswertung versucht. Dabei ist zu beachten, daß die Dokumentationen zur öffentlichen Jugendhilfe nicht sehr ausführlich sind und vor allem rechtssoziologische Aspekte vermissen lassen. Zur Verfügung standen vor allem die im ZBlJugR veröffentlichten Jugendamtsberichte und als Berliner Besonderheit eine dort vom Senator für Familie, Jugend und Sport herausgegebenen Zeitschrift "Neuer Rundbrief", in der u.a. auch Probleme der öffentlichen Jugendhilfe aus Erziehungsbehördensicht diskutiert werden. Darüberhinaus kennt man in Berlin auch eine Unterbringungsverordnung für Minderjährige[170], die die Behörden bindet und praktischen Einfluß auf Ausführungsentscheidungen hat.

Die daraus gezogenen Erkenntnisse sind für eine unmittelbare Verwertung im Sinne der Problemstellung zu vage und konnten deshalb nur dazu dienen, die gewonnenen Thesen aus den Interviews zu überprüfen.

Wenn auch nicht das Warum, so läßt sich doch das Wie der Rechtswirklichkeit aus der - bereit erwähnten - öffentlichen Jugendhilfestatistik[171] ablesen, die jährlich veröffentlicht wird. Die in dieser Arbeit verwandten statistischen Tabellen stellen eine Zusammenfassung der ansonsten nach Jahrgängen getrennten Jugendhilfestatistik dar. Da das statistische Bundesamt die hier interessierenden Erhebungen zur Durchführung und Beendigung von FEH/FE nur in absoluten Zahlen aufzeichnet, ist deren Vergleichbarkeit nur innerhalb einer Jahresstatistik, nicht aber über längere Beobachtungszeiträume hinweg möglich[171a]. Diese amtliche Darstellung läßt Entwicklungen und Tendenzen in der öffentlichen Erziehung über die Jahre hinweg nicht sichtbar werden.

---

169) Dritter Jugendbericht 1972;
170) Dienstblatt des Senats von Berlin vom 22.4.1977, S. 34 ff.;
171) Siehe Fußn. 6;
171a) Die fehlende Vergleichbarkeit ist eine Folge der von Jahr zu Jahr verschiedenen Bezugsgrößen (Bezugsgröße ist die Gesamtzahl der Minderjährigen, die sich in einem bestimmten Jahr in FEH bzw. FE befinden);

Da das aber der hier verfolgte Zweck ist, wurde eine Vergleichbarkeit der Jahrgangszahlen dadurch erreicht, daß die absoluten Zahlen in prozentuale Anteile umgerechnet wurden[171b].

Zur Vervollständigung des Bildes der Jugendamtspraxis bei FEH-/FE-Ausführung und -Beendigung ist der Bundesstatistik eine nach Bundesländern getrennte Unterbringungsstatistik gegenübergestellt. Es ist aber einem Einzelnen schon aus Zeit- und Kostengründen nicht möglich, die Hintergründe regionaler Abweichungen zu analysieren. Diese Vernachlässigung stellt die dargestellten bundesdeutschen Gesamttendenzen nicht in Frage.

Zur Absicherung der Interview-Aussagen habe ich in den vier bayerischen Jugendämtern, die mir die Erlaubnis erteilten, FEH- und FE-Akten analysiert, insgesamt 87 Stück, 25 FE-Fälle und 62 FEH-Fälle. Die Auswahl geschah willkürlich, etwa alle in Bearbeitung befindlichen, laufenden Akten oder die einiger bestimmter Anfangsbuchstaben. Aus bereits genannten Gründen[172] war die Auswertung nur begrenzt aussagekräftig.

V. Zur Repräsentativität der Erhebungen

In der Bundesrepublik gab es 1971 insgesamt 643 Jugendämter. Mag sich die Zahl auch inzwischen etwas verändert haben, ist doch ersichtlich, daß es mir nicht möglich war, in allen Bundesländern die Jugendamtspraxis persönlich kennenzulernen. Vornehmlich beruhen die Ergebnisse daher auf Interviews in fünf bayerischen Jugendämtern, wobei darauf zu achten war, daß strukturell unterschiedliche Bereiche erfaßt wurden. Ausgewählt wurde deshalb das Jugendamt einer Großstadt, das einer kleineren Stadt, ferner Jugendämter mit einem mehr ländlichen Einzugsbereich. Um auf der anderen Seite aber gefärbte Ergebnisse wegen der föderalistischen

---

171b) Die Bezugsgröße ist dann für alle Jahresstatistiken gleich groß, nämlich 100 %;

172) Siehe S. 64 u. 65;

Besonderheiten zu vermeiden, wurde in die Untersuchung der Stadt-Staat Berlin mit einbezogen. Die persönlichen Gespräche habe ich in einem Bezirksamt (das vergleichbar dem Jugendamt Aufgaben wahrnimmt) und bei dem Senator für Familie, Jugend und Sport[173] geführt.

Mit einem für die öffentliche Erziehung zuständigen Abteilungsleiter eines hessischen Stadtjugendamtes stand ich in Briefkontakt, um stichprobenartig auch dieses Bundesland in die Beobachtung mit einzubeziehen und den Grad der Verallgemeinerungsfähigkeit der bayerischen Ergebnisse festzustellen. Wesentliche Arbeitsthesen wurden mir aus hessischer Sicht bestätigt.

Natürlich läßt sich die Repräsentativität jeder empirischen Untersuchung anzweifeln, doch bis ein Gegenbeweis zu den Ergebnis-

173) Dort speziell im Referat III A, das sich mit der öffentlichen Erziehung beschäftigt (der Berliner Behördenaufbau ist nur zweistufig, so daß beim Senator FJS die Aufgaben der obersten Jugendbehörde, § 22, und des LJA, § 19, zusammenfallen);

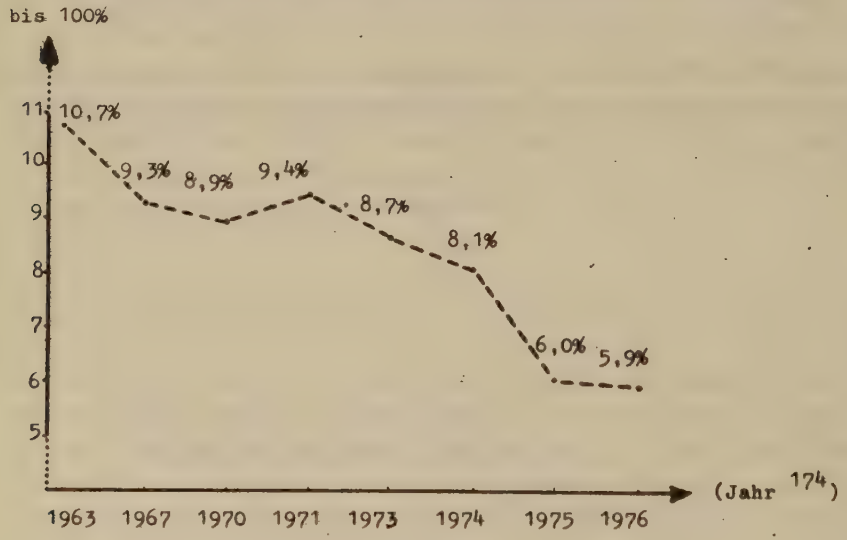
sen geführt ist, darf und muß von ihrer Gültigkeit ausgegangen werden.

§ 10: DIE AUSFÜHRUNGSANORDNUNG DER ERZIEHUNGSBEHÖRDE

I. Ersatzfamilien-Unterbringung

1. Statistik der FE-Unterbringung

a) für das gesamte Bundesgebiet (einschließlich Westberlins)



Tab. 1: Der prozentuale Anteil der Ersatzfamilienunterbringung an der Gesamtunterbringung bei FE in den letzten vierzehn Jahren

---

174) Die neuesten statistischen Daten (Stand Juni 78) liegen für das Jahr 1976 vor. Alle Zahlen sind der öffentlichen Jugendhilfe-Statistik entnommen (s. Fußn. 6);

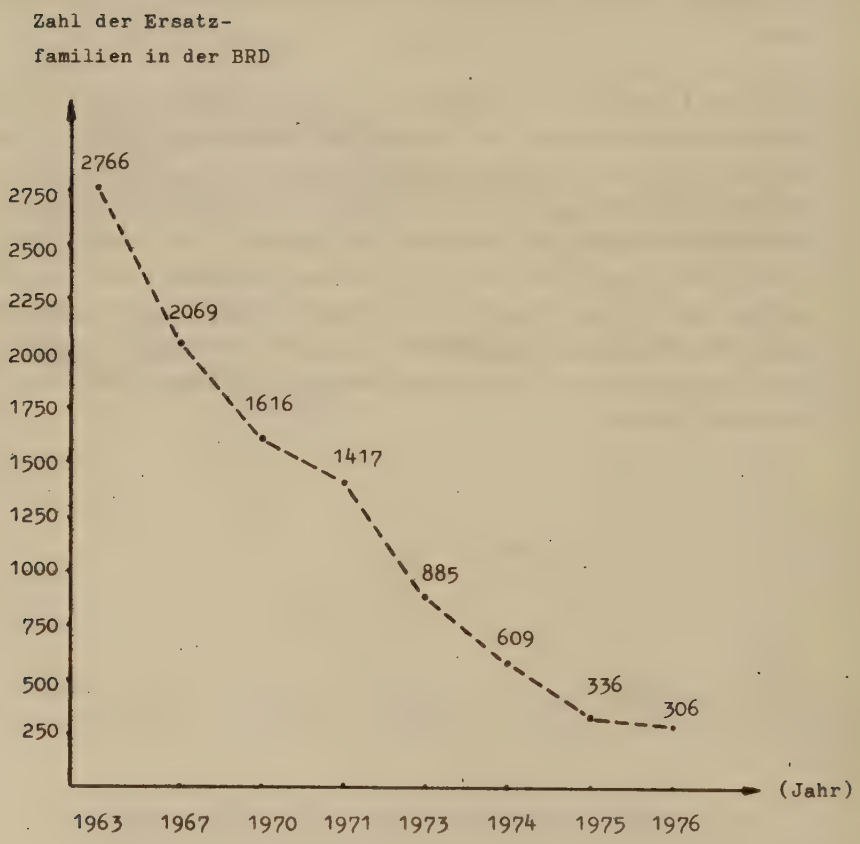
Vorstehendes Schaubild zeigt, daß nun schon über einen Beobachtungszeitraum von vierzehn Jahren[175] hinweg nur ein relativ kleiner Teil aller Minderjährigen, die sich in FE befanden und befinden, in Ersatzfamilien unterkommen bzw. untergebracht werden. Die Zahl schwankt bisher zwischen 11 % und 6 %, wobei in diesen Jahren der Anteil fast konstant abnahm. Anzeichen, daß diese Tendenz zum Stillstand kommen könnte, liegen nicht vor.

Noch viel deutlicher zeigt sich in den absoluten Zahlen die untergeordnete Rolle der Ersatzfamilienunterbringung im Rahmen der FE. Dazu kommt, daß auch noch ein Bedeutungsverlust[175a] dieser Unterbringung im Laufe der Zeit festzustellen ist. Der kräftige Rückgang ist augenfällig. Waren es im Jahre 1963 noch 2766 Ersatzfamilien, so erziehen 1976 nur noch 306. Das heißt, daß in der letzten Zeit über 88 % weniger Ersatzfamilien von den Erziehungsbehörden zur Unterbringung verwahrloster Minderjähriger in Vertrag genommen werden als noch vor vierzehn Jahren.

---

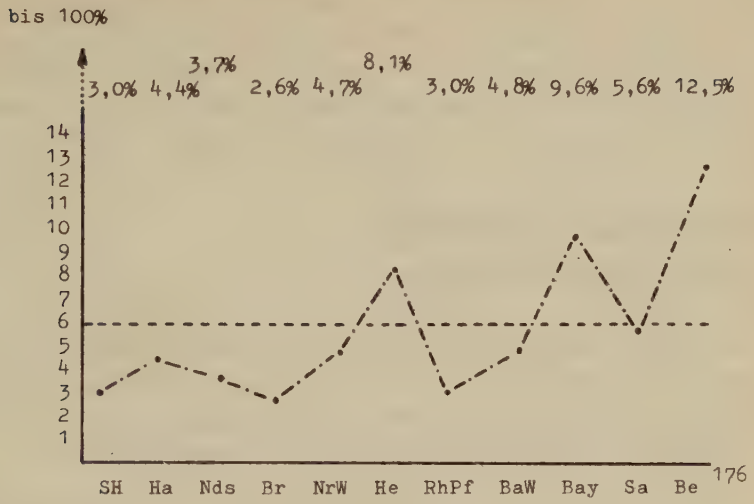
175) Vergleichbare statistische Zahlen gibt es seit 1963; die in der Tab. 1 erfolgte Beschränkung der Darstellung auf acht Jahrgänge mußte aus Platzgründen geschehen;

175a) vgl. S. 79;



Tab. 2: Der Rückgang der Ersatzfamilien-Unterbringung in den letzten vierzehn Jahren (in absoluten Zahlen) bei FE

b) aufgeteilt nach einzelnen Bundesländern



Tab. 3: Die Bedeutung der Ersatzfamilien-Unterbringung in den einzelnen Bundesländern - dargestellt für das Jahr 1976 (------- = Bundesdurchschnitt)[176a]

Zwar ist der Anteil der Ersatzfamilien-Unterbringung an der Gesamtunterbringung in allen Bundesländern relativ gering, dennoch zeigen sich untereinander erhebliche Abweichungen. Selbst eine einheitliche Tendenz läßt sich, wie nachstehende Übersicht dokumentiert, nicht ausmachen.

	SH	Ha	Nds	Br	NrW	He	RhPf	BaW	Bay	Sa	Be
1964:	0,0	3,8	17,8	2,1	12,6	13,1	11,0	9,5	11,5	1,3	5,0 %
1967:	0,0	1,8	12,5	4,2	9,6	12,8	8,0	9,7	8,5	4,8	2,0 %
1972:	2,8	2,7	11,2	4,9	6,8	13,5	7,7	11,2	9,2	4,1	8,2 %
1974:	4,8	2,8	10,4	4,5	4,5	13,0	4,6	9,3	9,6	5,4	8,8 %
1975:	3,1	1,3	5,1	2,3	5,4	8,8	2,4	5,3	8,4	2,3	10,8 %

Einen recht konstanten Anteil bei der Ersatzfamilien-Unterbringung halten Hamburg, Bremen, Bayern und das Saarland. Die

---

176) SH=Schleswig-Holstein, Ha=Hamburg, Nds=Niedersachsen, Br=Bremen, NrW=Nordrhein-Westfalen, He=Hessen, RhPf=Rheinland-Pfalz, BaW=Baden-Württemberg, Bay=Bayern, Sa=Saarland, Be=Berlin (West);

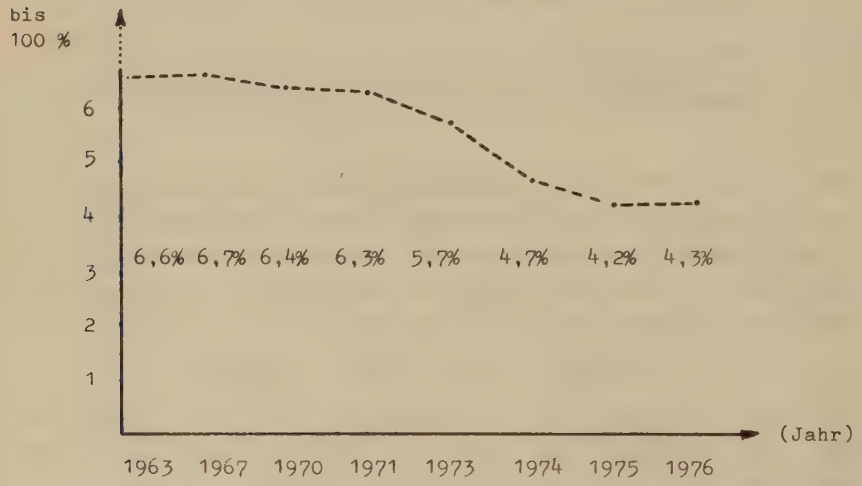
176a) Dieses Schaubild soll keinen Verlauf suggerieren, sondern nur ermöglichen, an anderer Stelle (vgl. Tab. 6, 8, 10 usw.) mehrere Jahre gleichzeitig darzustellen;

auffälligsten Veränderungen weist die Statistik für Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Baden-Württemberg auf. Dort ist eine stark fallende Tendenz bei der Ersatzfamilien-Unterbringung zu beobachten. Über dem Bundesdurchschnitt liegen bei dieser Unterbringungsart nur noch Hessen, Bayern und Berlin.

2. Statistik der FEH-Unterbringung

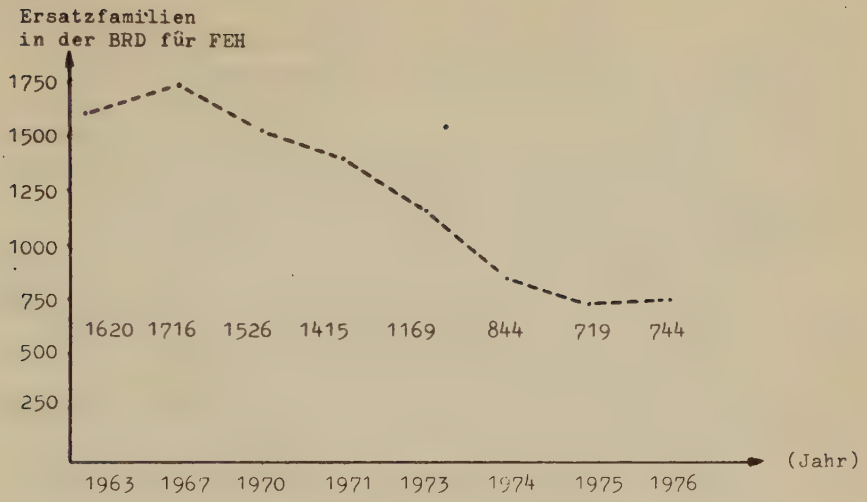
a) für das gesamte Bundesgebiet

Hier zeigt sich noch deutlicher als schon bei der FE-Statistik, wie selten Ersatzfamilien-Unterbringung angeordnet wird. Ebenso ist die Tendenz sichtbar, daß auch in Zukunft eine solche Unterbringung eher seltener als öfter vorkommen wird.



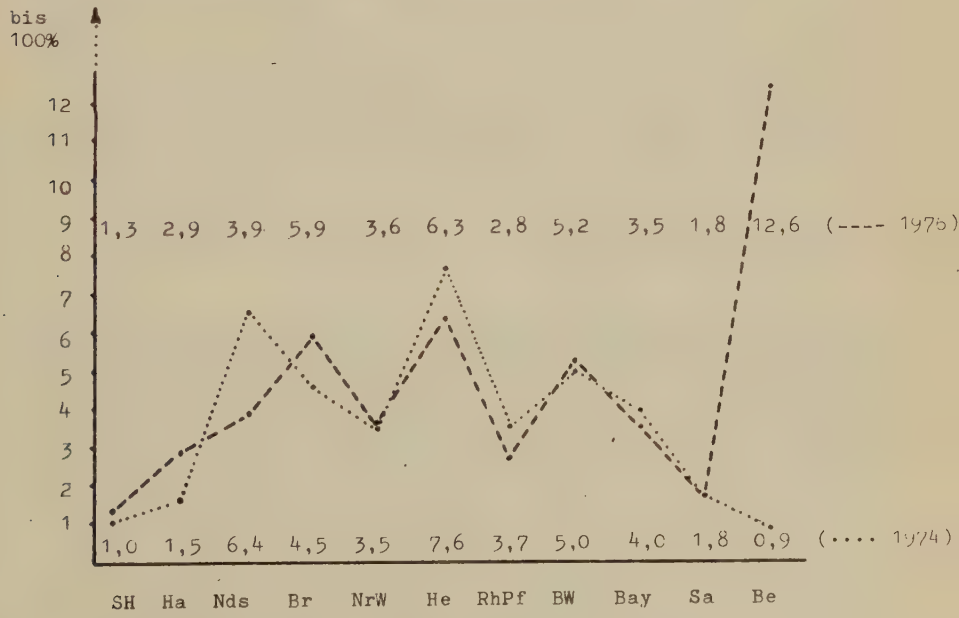
Tab. 4: Der prozentuale Anteil der Ersatzfamilien-Unterbringung an der Gesamtunterbringung bei FEH

Betrachtet man die absolute Zahl der Ersatzfamilien während der letzten vierzehn Jahre, zeigt sich, daß es 1976 bereits ca. 60 % weniger sind, als es noch 1963 waren.



Tab. 5: Der Rückgang der Ersatzfamilien-Unterbringung in den letzten Jahren (in absoluten Zahlen) bei FEH

b) aufgeteilt nach den einzelnen Bundesländern



Tab. 6: Die Bedeutung der FEH-Ersatzfamilien-Unterbringung in den einzelnen Bundesländern - dargestellt für die Jahre 1974 und 1976

Auffällig in der Tab. 6 ist die Veränderung in Berlin, d.h. die drastische Zunahme der dort erfolgten Ersatzfamilien-Unterbringung.

3. Die Erziehungsbehördenpraxis bei der Ersatzfamilien-Unterbringung

Die Unterbringungsstatistik zeigt nur auf, wie etwa die Umsetzung der gesetzlichen Ausführungsbestimmungen sich in der Rechtswirklichkeit darstellt. Noch nicht ist damit erklärt, ob diese Wirklichkeit nur so sein kann oder ob nicht auch ganz andere Entwicklungen denkbar wären. Keine Auskunft gibt die Statistik auch darüber, warum z.B. die Ersatzfamilien-Unterbringung eine nur geringe Bedeutung in der Praxis hat. Antworten auf diese offenen Fragen sind unmittelbar in den Jugendämtern zu finden. Dort werden die Entscheidungen getroffen, die in der Jugendhilfestatistik später ihren Niederschlag finden.

Die Gründe, Kriterien und Einflüsse, die die Unterbringung eines Minderjährigen in FEH oder FE in einer anderen Familie bestimmen, werden in diesem Kapitel nur aufgezeigt (so, wie ich sie gefunden habe), nicht aber kommentiert und bewertet.[177]

a) Die fehlende Bereitschaft der Familien zur Mitarbeit und die Auswirkungen

Alle von mir befragten Vertreter der Erziehungsbehörden erklärten spontan, daß die geringe Zahl der in Ersatzfamilien untergebrachten, gefährdeten Jugendlichen darauf zurückzuführen sei, daß sich einfach sehr wenige Familien zu dieser Aufgabe bereit erklärten. Es bedürfe für die Aufnahme eines fremden jungen Menschen so vieler Voraussetzungen, wie soziales Engagment, Opferbereitschaft, Befähigung zur pädagogischen Arbeit, Geduld und Einfühlungsvermögen, daß die meisten Familien diese nicht

177) Siehe dazu den Dritten Teil der Arbeit;

vorweisen können.

In einer Gesellschaft, die sich nicht gerade durch Kinderfreundlichkeit auszeichne und in der die Befriedigung von Konsumbedürfnissen oberste Priorität habe, sei das nur erklärlich. Viele Ehepaare seien auf den Doppelverdienst angewiesen oder möchten jedenfalls nicht darauf verzichten. Die meisten Gründe, die für den Geburtenrückgang in der Bundesrepublik gelten, könnten auch die fehlende Bereitschaft, ein fremdes Kind bei sich aufzunehmen, erklären.

Dieser in den Interviews genannte Grund findet sich in Berichten mancher Jugendministerien[178] wieder. Dabei werden Zweifel geäußert, ob sich diese Entwicklung überhaupt ändern läßt, was man vor allem auf der Basis der derzeitigen finanziellen Regelung nicht für wahrscheinlich hält[179].

Neben der überwiegenden Mehrheit der Ehepaare und Familien, die überhaupt nicht bereit sind, eine Ersatzfamilienfunktion wahrzunehmen, gibt es noch die kleine Gruppe ehemaliger Ersatzfamilien, die sich kein zweites Mal bereit erklären würden, einen jungen Menschen aufzunehmen. Zwar gibt es darüber keine gesicherten Zahlen, doch wurde mir an drei Erziehungsbehörden übereinstimmend versichert, daß es sich dabei um weit mehr als die Hälfte all derer handelt, die bereits einmal einen Unterbringungsvertrag geschlossen haben.

Die Gründe sind folgende: Bei einer bestimmten räumlichen Nähe von Ersatzeltern und leiblichen Eltern drängen sich letztere in die Erziehungsarbeit nicht selten ein und schaffen eine konfliktreiche Lage[180]. Dazu kommt ein weiteres, ganz anderes Problem: Mit dem guten Willen der aufnahmebereiten Familien sind falsche Erwartungen verknüpft. Sie haben die Schwierigkeiten,

---

178) Jug.bericht 1968, NRW, S. 33 ff.; Dritter Jug.bericht 1972 des BMJFG, S. 62 (wobei hier in beiden Berichten ganz allgemein zur Pflegefamiliensituation Stellung genommen wird);
179) Dritter Jug.bericht 1972 des BMJFG, S. 62;
180) Dieses Ergebnis findet seine Bestätigung z.B. im Jahresbericht 1975 des StadtJA Speyer, abgedr. in ZBlJR 76, 445 ff.;

die die Aufnahme eines entwicklungsgestörten Jugendlichen mit sich bringt, nicht genügend vorbedacht. Der Minderjährige, durch die FEH/FE mehr oder weniger zwangsweise aus der gewohnten Umgebung gerissen, kann verschlossen und mißtrauisch sein und freundliches Bemühen mit Abwehr und Widerstand quittieren. Nicht selten leiden solche Kinder unter starkem Heimweh. Sie versuchen, zu den ihnen nahestehenden Angehörigen zurückzukehren. Die den Ersatzeltern zufallende Sorge- und Aufsichtspflicht ist nicht einfach zu erfüllen. Sind die Zusammengewöhnungsschwierigkeiten überwunden, kann es dennoch wieder sehr schnell zur Trennung kommen, sei es, weil ein FE-Beendigungsgrund vorliegt (was seltener der Fall ist, da die Jugendämter Familienerziehung nur dann anordnen, wenn voraussichtlich für einen längeren Zeitraum die FE-Voraussetzungen vorliegen) oder weil die Erziehungsberechtigten ihr Einverständnis zur FEH widerrufen. Solchermaßen geplagte und enttäuschte Familien nehmen die Schwierigkeiten nicht oft noch einmal auf sich. Ihre Erfahrungsberichte im Bekanntenkreis, die an sich sehr werbewirksam sein können, dienen dann eher der Abschreckung.

Aus den genannten Gründen erleben die Erziehungsbehörden immer wieder, daß Unterbringungsplätze in Familien fehlen. Solchermaßen gesichertes Wissen führt dazu, daß die Ersatzfamilie als Unterbringungsalternative einen Bedeutungsverlust erfährt.

b) Mangelnde pädagogische Eignung der Familien

Von den Familien, die sich letztlich dann bereit erklären, Minderjährige mit Erziehungsrückständen bei sich aufzunehmen, fehlt vielen die Fähigkeit zu dieser Aufgabe. So lautete ein weiteres Argument, das erklären soll, warum so selten Ersatzfamilien-Unterbringung erfolgt.

Bei Minderjährigen, die in ihrer Entwicklung schwer geschädigt oder verwahrlost sind, muß heilpädagogische Arbeit geleistet werden, wie sie in Familien kaum geleistet werden kann. Dazu bedarf es in der Regel eigens ausgebildeter Erzieher. Diese Beurteilung fand ich vor allem an bayerischen Jugendämtern, während

in Berlin dieser Meinung ausdrücklich widersprochen wurde. Dort hält man in vielen Fällen allein schon den Milieu-Wechsel für therapeutisch ausreichend, wobei aufnahmebereite Familien nur überhaupt fähig sein sollen, mit einem Kind zu leben.

In allen Bundesländern fordert man, entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen[180a], daß die erziehende Familie pädagogisch geeignet ist; und dennoch stellt man ganz unterschiedliche Anforderungen an diese Eignung. Die scheinbar selbstverständliche Voraussetzung beeinflußt maßgeblich die Ausführung. Je nach dem, wie hoch man die Voraussetzungen schraubt, sind mehr oder weniger Familien vorhanden, denen man einen unterzubringenden Minderjährigen zuweisen kann.

Gerade an bayerischen Jugendämtern war dann auch zu hören, daß in aller Regel die Heimunterbringung für FEH und FE das Richtige sei, während Familien nur ausnahmsweise in Frage kämen. "Die Alternative Familienerziehung prüfen wir immer erst, wenn überhaupt, nachdem bereits eine längere Zeit der Jugendliche in einem Heim war", sagte mir ein JA-Leiter und meinte, dies sei auch die Praxis an den anderen, ihm bekannten Jugendämtern. Dies wurde weiter damit begründet, daß es anfangs schwer sei zu beurteilen, ob eine Familie der Aufgabe gewachsen sei oder nicht. Man könne aus zeitlichen, personellen und rechtlichen Gründen nicht genau prüfen, welche Voraussetzungen vorlägen und welche nicht. Die Prognose beruhe darauf, daß der zuständige Sozialarbeiter die häuslichen Verhältnisse kurz in Augenschein nimmt und ein Gespräch führt. Dabei kann häufig nicht verhindert werden, daß Familien mit der Durchführung betraut werden, die damit überfordert sind. Es bestehe bei der Familienunterbringung somit immer die Gefahr, daß schon nach kurzer Zeit das Erziehungsverhältnis wieder beendet werden muß und eine andere Unterbringung erforderlich ist. Die Erziehungsschwierigkeiten des Minderjährigen würden verschleppt und vertieft.

180a) § 69 Abs. 3 JWG; Art. 27 Abs. 1, 37 BayJAG; § 53 Abs. 4 AGJWG Berlin; §§ 21 Abs. 3, 24 Abs. 2 Satz 2 AGJWG Niedersachsen; §§ 44 Abs. 1, 51 Abs. 2 AGJWG Saarland;

c) Der finanzielle Faktor

Ersatzfamilien-Unterbringung kostet bedeutend weniger als Heimunterbringung; durchschnittlich fällt nur ein Drittel der Kosten an, die bei allen sonstigen Unterbringungen entstehen. Es wäre somit denkbar, daß aus Gründen der Sparsamkeit mit öffentlichen Geldern[181] die Ausführungsanordnung zu Gunsten der Familie ausfällt.

Überzeugend und übereinstimmend haben aber alle Befragten in den Jugendbehörden einen solchen Zusammenhang verneint[182]. Es gibt wohl auch diesbezüglich keine Empfehlungen oder Weisungen übergeordneter Instanzen (vor allem nicht vom Ministerium).

d) Das Alter des unterzubringenden Minderjährigen

Daß das Lebensalter generell die Unterbringungsform beeinflußt und die geringe Bedeutung der Ersatzfamilien-Unterbringung erklären könnte, kann man nicht sagen. Aber wie im - auf die Altersstruktur beschränkt - vergleichbaren Bereich der Pflegekinderversorgung[183], haben die Behörden immer wieder die Erfahrung gemacht, daß sich Kinder, je jünger sie sind, leichter in Familien unterbringen lassen. Das ist nicht so sehr ein Gebot und Ergebnis pädagogischer Vernunft, sondern entspringt dem Wunsch der aufzunehmenden Familien selbst. Insofern haben die Jugendämter auch keinen Einfluß.

Eine Besonderheit bei dem Unterbringungsfaktor "Alter" gibt es im Rahmen der öffentlichen Erziehung, besonders bei FE, dennoch.

---

181) Wobei natürlich nicht alle Kosten aus öffentlichen Haushalten beglichen werden, sondern auch die Erziehungsberechtigten in einem gewissen Rahmen verpflichtet werden, § 85 JWG;

182) Eine große Rolle spielen finanzielle Oberlegungen in Bayern dagegen, wenn es darum geht, ob Maßnahmen nach den §§ 5 u. 6 JWG (Kostenträger der Staat Bayern) oder FEH und FE (Kostenträger der Landkreis mit dem zuständigen Jugendamt bzw. die kreisfreie Stadt) in Frage kommt. In Berlin ist der Kostenträger immer die Stadt, so daß dort diese Oberlegungen keine Bedeutung haben;

183) Über Erfahrungen im Hinblick auf den Einfluß des Lebensalters bei Unterbringungen nach den §§ 5 u. 6 JWG berichtet Ferdinand Carspecken, UJ 76, 440 ff.;

Einige Ersatzfamilien nehmen nur Minderjährige auf, die nicht mehr schulpflichtig sind. Bei diesen Familien handelt es sich um Eigentümer von, meist landwirtschaftlichen und handwerklichen, Kleinbetrieben, die eine Arbeits-(im Idealfall eine Lehr-)stelle besetzen möchten.

e) Die Verwaltungsroutine

Es sind aber nicht allein fachliche Gründe, die bei der konkreten Unterbringungsentscheidung der Behörde zum Tragen kommen. Ja, solche treten in ihrer Wirksamkeit sogar zurück gegenüber einer fast unbewußten, jedenfalls nur mangelhaft reflektierten Verwaltungsroutine. Das heißt: In der Erziehungsbehördenpraxis überwiegt das schematisierte Handeln, soweit es um die Ausführung von öffentlicher Erziehung geht. Nicht die konkrete Einzelfall-Analyse mit einer sich daraus ableitenden Unterbringungsanordnung ist der Regelfall[184], sondern die automatische Heimunterbringung. Die Ersatzfamilienerziehung wird überhaupt nicht berücksichtigt. Sie fällt gar nicht ins Blickfeld einer alternativ möglichen Entscheidungsprozedur, sondern scheidet von vornherein, fast unbewußt, aus.

Dieser Zusammenhang wird von den Jugendämtern nicht gerne bestätigt, sieht man doch darin Kritik, zumindest den Vorwurf des bürokratischen Handelns. Dennoch wurde mir bei allen ausführlichen Gesprächen eingeräumt, daß der Alltag eben von dieser Verwaltungsroutine geprägt ist. Ein Indiz für die Richtigkeit der Feststellung ergibt sich unmittelbar aus den FEH- und FE-Akten. In keiner einzigen Akte wurde die Unterbringungsentscheidung auch nur begründet. Oberlegungen werden allein zur Frage der Notwendigkeit der öffentlichen Erziehung an sich gestellt. Nirgendwo in den Akten wurden Abwägungen getroffen, ob das Erziehungsdefizit eines Jugendlichen in dieser oder jener

---

184) In vielen Fällen wird der Minderjährige zwar pädagogisch beurteilt, wobei Gutachten der Schule, eines Arztes und eines Psychologen mit herangezogen werden. Das Ergebnis spielt dann aber nur bei der Anordnung der öffentlichen Erziehung eine Rolle, nicht dagegen bei der Ausführung;

Sozialisationsinstanz besser behoben werden könne. Keine Ausführungsanordnung erklärte sich aus den schriftlichen Unterlagen von selbst, was von den Sachbearbeitern auch nicht als Mangel empfunden wird.

Mehrere Gründe spielen zusammen und machen das Routinevorgehen der Verwaltung erklärlich:

(1) Einmal ist wegen der personellen Unterbesetzung der Arbeitsanfall für den einzelnen Mitarbeiter oft zu groß, als daß er Zeit für langwierige Ermittlungen hätte. Ein Heimplatz ist aber bedeutend schneller gefunden (Ausnahmen bestätigen die Regel) als eine Ersatzfamilie. Diese Erfahrung, die jeder Sozialarbeiter zu Beginn seiner Arbeit bewußt erleben muß, mündet schon bald in ein unbewußtes und automatisches Fixiertsein auf die allein als realistisch erfahrene Heimunterbringung.

(2) Ein weiterer Grund liegt im tiefverwurzelten traditionellen Fürsorgedenken. Dies bewirkt eine gedankliche Gleichsetzung von Fürsorgeerziehung mit Heimerziehung. Selbst ein Teil der neueren Fachliteratur[185] diskutiert die Ausführung von öffentlicher Erziehung nur unter dem Aspekt der Erziehungsheim-Unterbringung, eine Erscheinung, die historisch zu erklären ist[186]. Bei nicht wenigen meiner Gespräche gaben meine Interviewpartner zu erkennen, daß sie sich an der veralteten Denkweise noch heute orientieren.

"Für die Schwererziehbaren sind die Erziehungsheime eben gebaut, für wen denn sonst!"[187] oder "Die Heimunterbringung ist die Regel und die Fremdfamilie spielt bei unseren Beobachtungen so gut wie keine Rolle."[187] sind nur beispielhafte

---

185) Projektbericht DJI, S. 57; Kaiser G., S. 124;
186) Vorgängerin der heutigen FE war die Zwangserziehung. Sie war im RStGB (§ 56) von 1871 als Strafmaßnahme geführt. Die Unterbringung erfolgte fast ausschließlich in sogenannten Erziehungs- und Besserungsanstalten. Zur begrifflichen Gleichsetzung von FE und Anstaltserziehung aus historischer Sicht beispielhaft: August Aichhorn (Aufsatz aus dem Jahre 1934), S. 100; ders., Verwahrloste Jugend, S. 123 ff.;
187) Zitate von Jugendamtsmitarbeitern, wie sie im Gesprächsprotokoll festgehalten sind;

Zitate, die hier als Beleg dienen können.

(3) Heimerziehung entlastet die Jugendbehörde in weit größerem Maße als Familienunterbringung. Im ersten Fall erfolgt die pädagogische Betreuung des Kindes nahezu ausschließlich durch das Heimpersonal. Alle Maßnahmen werden dort eigenverantwortlich durchgeführt und selbst der halbjährige Erziehungsbericht an das Jugendamt ist so gefertigt, daß darin über weitere Notwendigkeiten der Erziehungsmaßnahmen Stellung genommen und die Entscheidung vorgeschlagen wird. Bei der Ersatzfamilien-Unterbringung dagegen muß der Sachbearbeiter des Jugendamtes in verstärktem Maße aufsichtlich und betreuend tätig bleiben. Er muß beurteilen, ob die Weiterführung oder Aufhebung anzuordnen ist. Das alles bedeutet Mehrarbeit in erheblichem Umfang.

(4) Öffentliche Erziehung ist vom Gesetzgeber so konzipiert, daß das "Ob" einem viel stärkeren Begründungszwang und einer bedeutend umfassenderen Kontrolle unterliegt als das "Wie". Das wird besonders bei der FE deutlich, wo der Vormundschaftsrichter in einem förmlichen[188] Verfahren feststellt, ob die Voraussetzungen vorliegen, § 64 JWG. Bei der Unterbringung ist ihm dagegen kein Mitspracherecht[189] eingeräumt. Eine gerichtliche Überprüfung nach Rechtsmitteleinlegung durch den Erziehungsberechtigten oder Minderjährigen erfolgt praktisch fast nie.

(5) Die Erziehungsbehörden vertreten öfters die Ansicht, daß die Unterbringungsformen völlig gleichwertig nebeneinander stünden und es deshalb nicht erforderlich sei, die konkrete Einzelentscheidung detailliert zu begründen. Auch dadurch wird ein schematisiertes Handeln begünstigt.

---

188) Das Verfahren ist im FGG - siehe vor allem die §§ 35 - 64 a - geregelt;
189) Ausnahme: Art. 37 II BayJAG; von diesem Recht wird aber derzeit kein Gebrauch gemacht;

f) Praxisvoraussetzung für die Ersatzfamilien-Unterbringung

Ist die Unterbringung in einer anderen Familie auch selten, lassen sich dennoch Erkenntnisse über die Voraussetzungen dafür aus den Akten gewinnen. Anhand von acht Einzelfällen[190] läßt sich belegen, daß die Jugendlichen vom Jugendamt dann zu einer Familie geschickt werden, wenn eine solche (am besten schon vor Anordnung der FE bzw. Gewährung der FEH) im Bekanntenkreis vorhanden und von sich aus aktiv geworden ist, d.h. sich freiwillig gegenüber der Behörde erboten hat, die Aufgabe zu übernehmen.

Drei Jugendamtsleiter haben mir bestätigt, daß "in eigentlich allen Fällen", in denen die öffentliche Erziehung von Ersatzfamilien geleistet wurde und wird, diese Ausgangssituation zu konstatieren ist.

Zwei aufnahmebereite Gruppen sind dabei zu unterscheiden:

aa) die Verwandten und hierbei wiederum am ehesten die Großeltern, die ermöglichen wollen, daß ihr Enkel bzw. Nichte oder Neffe wieder aus dem Erziehungsheim kommen oder die sich sonst aus persönlichen Gründen verpflichtet fühlen.

bb) Arbeitgeber, genauer genommen selbständige Handwerker und Landwirte mit einem eigenen kleinen Betrieb, bei denen der Jugendliche seine Ausbildung macht oder sonst beschäftigt ist.

Verschwindend klein sei heute die Gruppe derer, so wurde mir gesagt, die aus nachbarschaftlicher Solidarität zur Hilfe durch Aufnahme in den eigenen Familienverband einverstanden sind.

Eine Besonderheit gilt in diesem Zusammenhang für Berlin. Dort ist man seit dem letzten Jahr dazu übergegangen, für die Ausführung eigens Familien zu gewinnen, wobei mindestens einer der Ehepartner eine pädagogische Fachausbildung haben muß. Die

---

190) Von den 87 analysierten Akten waren das a l l e Fälle, in denen der Minderjährige in einer anderen Familie untergebracht worden war;

Erziehungsbehörde zahlt solchen Ersatzfamilien in etwa den dreifachen derzeit gültigen Pflegekostensatz. Einen statistisch relevanten Niederschlag hat dieses, in den Anfängen begriffene Vorgehen bereits gezeigt[191].

Damit soll nicht gesagt werden, daß nicht in den Jugendämtern anderer Bundesländer auch für einen besonderen Einzelfall eine Familie gesucht wird, in die man den Jugendlichen geben kann. Nur ist das für die - jedenfalls direkt befragten - Erziehungsbehörden die absolute Ausnahme, während die von mir geschilderten Voraussetzungen die Regel sind. So wie die Zahlen der Jugendhilfestatistik die Bedeutung der Ersatzfamilien-Unterbringung ausdrücken, scheint eine Verallgemeinerung des Ergebnisses auf die Erziehungsbehördenpraxis in allen Bundesländern gerechtfertigt.

Erstaunlicherweise hat keiner der Befragten von sich aus den Grad der Entwicklungsschädigung als das Hauptkriterium für die Auswahl der geeigneten Durchführungsform genannt. Andererseits besteht in Bayern weitgehend Übereinstimmung, daß Ersatzfamilien-Unterbringung in der Regel nur zur Fortsetzung einer im Erziehungsheim begonnenen FEH/FE gedacht ist.

g) Besonderheiten bei der Ersatzfamilien-Unterbringung im Rahmen der Freiwilligen Erziehungshilfe

Bei der FEH müssen alle Erziehungsmaßnahmen in Übereinstimmung mit den Erziehungsberechtigten erfolgen. Die Personensorgeberechtigten sind zur Bereitschaft verpflichtet, die Durchführung zu fördern, § 62. Zwar schaut die verwaltungstechnische Regelung meist so aus, daß schon im Antrag auf Gewährung von FEH die Jugendbehörde ermächtigt wird, die Unterbringungsform alleine zu bestimmen. Dennoch würde eine Ausführungsanordnung, die gegen den erklärten elterlichen Willen erfolgte, wenig sinnvoll sein. Die Eltern

191) Vergl. Tab. 3 und 6;

könnten ihre Einwilligung zur FEH sofort wieder zurücknehmen und die Erziehungsmaßnahme müßte aufgehoben werden.

In der Praxis wirkt sich das Mitspracherecht der Personensorgeberechtigten gegen die Ersatzfamilien-Unterbringung aus. In über der Hälfte aller Fälle ist nämlich ihr Einverständnis zur FEH an die Bedingung geknüpft, ihr Kind nur in einem Heim unterzubringen. Das findet in der Statistik seinen Ausschlag[192], wonach bei den FE-Fällen die Ausführung in einer anderen Familie häufiger erfolgt als bei den FEH-Unterbringungen.

Es gibt zwei Gründe dafür. Der erste ist individualpsychologischer Art. Meist sind es die eigenen Eltern, die sich nicht eingestehen wollen oder können, daß die eigenen familiären Verhältnisse die Ursache für die Erziehungsmängel ihres Kindes sind und daß eine andere Familie bei ihrem Jungen oder Mädchen diese Defizite wieder ausgleichen können soll. Dazu kommt die Eifersucht, daß die Ersatzeltern einem selbst vorgezogen werden könnten, wenn sich das Kind einmal eingelebt hat. Der zweite Grund liegt in dem pädagogischen Zweck, den Erziehungsberechtigte bei der Stellung des FEH oft verfolgen: das eigene Kind, mit dem man nicht fertig wird, soll diszipliniert werden. Drohungen und selbst eingesetzte Strafen sind ohne Erfolg geblieben, so daß eine mittels der Erziehungsbehörde ergehende Heimeinweisung als eine Verstärkung und Verlängerung der eigenen Beeinflussungsmöglichkeiten verstanden wird. Vom Erziehungsheim erwartet man sich diese Ordnungs- und Straffunktion. Der Jugendliche soll zur Vernunft kommen und erkennen, wie gut er es zu Hause gehabt hat.

---

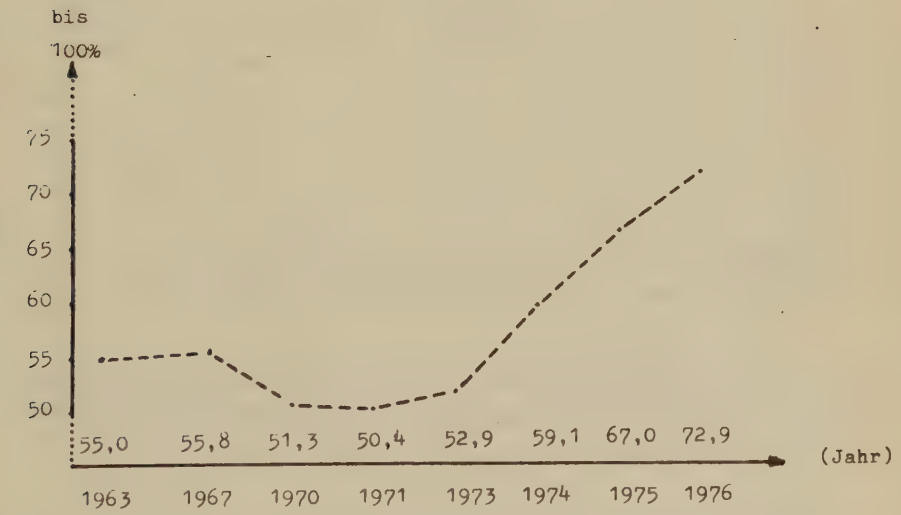
192) Siehe S. 71 sowie S. 75 und 76;

II. Erziehungsheim[193]-Unterbringung

1. Statistik der FE-Unterbringung

a) für das gesamte Bundesgebiet

Am häufigsten weisen die deutschen Erziehungsbehörden ihre Schützlinge in Erziehungsheime ein. War diese Tendenz nach Inkrafttreten der JWG-Novelle i.d.F. 1961 bis zum Beginn der siebziger Jahre deutlich rückläufig und hat 1971 mit nur noch 5o,4 % Erziehungsheim-Unterbringungsanteil den tiefsten Punkt erreicht, so ist danach eine Wende eingetreten, stetig und mit bedeutenden Anteilssteigerungen. Im Jahre 1976 ist ein neuer Höchststand erreicht: über 70 % aller betroffenen Minderjährigen erleben Fürsorgeerziehung als Heimerziehung. Für eine gegenläufige Entwicklung gibt es keine Anzeichen, eher nimmt die Bedeutung der Erziehungsheim-Unterbringung ständig zu[194].



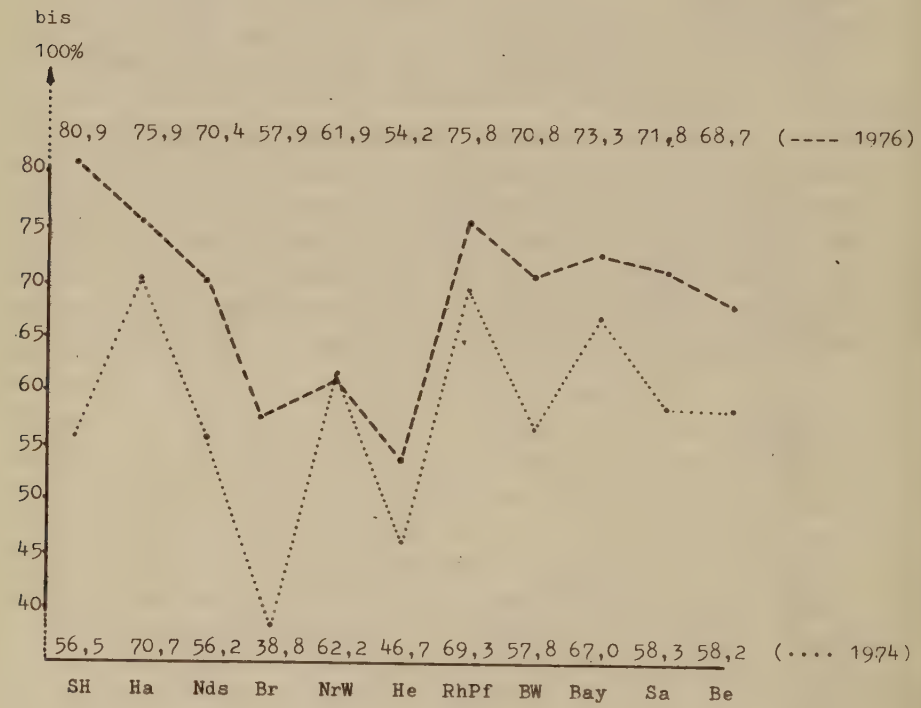
Tab. 7: Der prozentuale Anteil der Erziehungsheim-Unterbringung an der Gesamtunterbringung bei FE in den letzten vierzehn Jahren

---

193) Als Erziehungsheime gelten nur solche, die speziell der Durchführung

Im Zusammenhang damit, daß FE immer weniger angeordnet wird, werden trotz der beachtlichen Steigerung des Heimunterbringungsanteils 1976 nur noch 3807 gegenüber 13 544 Minderjährigen 1964 dort betreut.

b) aufgeteilt nach einzelnen Bundesländern



Tab. 8: Die Bedeutung der FE-Heimunterbringung in den einzelnen Bundesländern - dargestellt für die Jahre 1974 und 1976

---

von FEH/FE dienen. Dazu bedarf es meist einer eigenen Anerkennung oder Geeignetheitserklärung durch das LJA (z.B. Art. 28 BayJAG, § 25 Abs. 2 Nds AGJWG);
Zur begrifflichen Abgrenzung Erziehungsheim - sonstiges Heim (wie sie auch in der Jugendhilfestatistik vorgenommen ist) siehe auch S. 106;

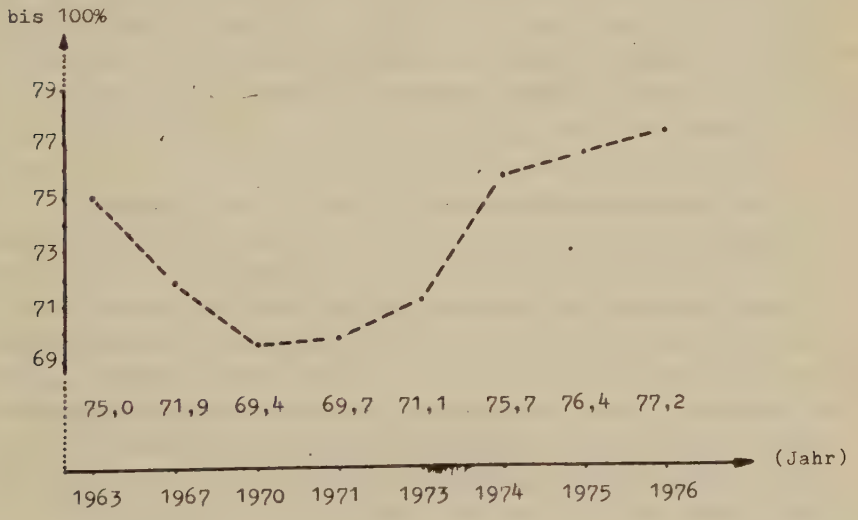
194) Carspecken, ZBlJR 76, 397 ff., kommt für Niedersachsen zu demselben Ergebnis;

Auch hier zeigt sich, daß die Erziehungsheimunterbringung an Bedeutung gewonnen hat. Signifikant sind die Abweichungen vom Bundesdurchschnitt in Bremen und Hessen. In diesen beiden Bundesländern ist der Anteil an Erziehungsheimunterbringungen deutlich niedriger.

2. Statistik der FEH-Unterbringung

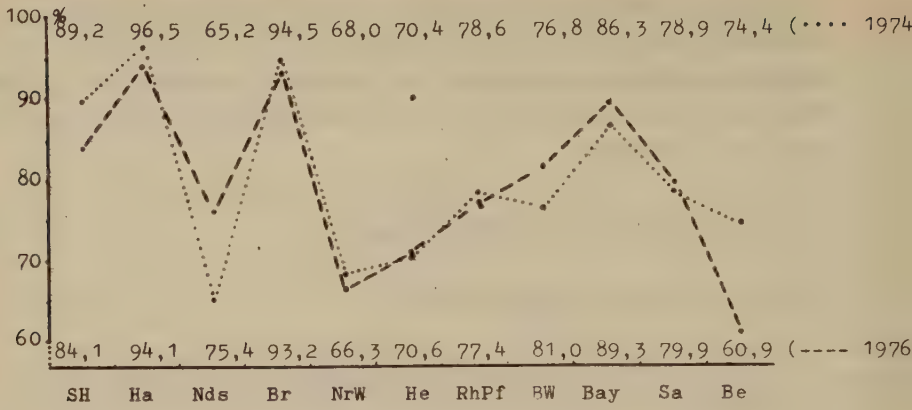
a) für das gesamte Bundesgebiet

Hier zeigt sich, genauso wie schon bei der FE-Statistik, daß zu Beginn der siebziger Jahre die Durchführung in Erziehungsheimen seltener erfolgt ist als zu anderen Zeiten, wenngleich immer noch in ganz bedeutendem Maße, nämlich in ca. 70 % aller Fälle. Danach steigen die Zahlen wieder an und erreichen mit 77,2 % im Jahre 1976 einen bisher nicht dagewesenen Höchstpunkt. Eine Tendenzwende ist nicht erkennbar.



Tab. 9: Der prozentuale Anteil der Erziehungsheim-Unterbringungen an den Gesamtunterbringungen bei FEH in den letzten vierzehn Jahren

b) aufgeteilt nach den einzelnen Bundesländern (1974)



Tab. 10: Die Bedeutung der FEH-Heimunterbringung in den einzelnen Bundesländern - dargestellt für die Jahre 1974 und 1976

Hamburg und Bremen praktizieren bei der FEH-Durchführung fast ausschließlich die Erziehungsheim-Unterbringung. Auch Schleswig-Holstein und Bayern liegen deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Beachtlich erscheint die Entwicklung in Berlin. Hier entschliessen sich die Jugendbehörden zunehmend seltener zur Einweisung in das Erziehungsheim.

3. Die Erziehungsbehördenpraxis bei der Unterbringung im Erziehungsheim

In diesem Abschnitt soll erklärt werden, warum im Rahmen der öffentlichen Erziehung ein Minderjähriger in ein Erziehungsheim kommt und nicht etwa in eine Ersatzfamilie. Das bedeutet natürlich wegen des engen Zusammenhangs mit anderen Unterbringungsformen, daß Erläuterungen im vorhergegangenen Kapitel[195] mit herangezogen werden können zur Beantwortung der anstehenden Frage. Die übergroße Bedeutung der Heimunterbringung läßt sich teilweise schon durch einen Umkehrschluß auf die geringe Bedeutung der Ersatzfamilien-Unterbringung darstellen.
Insbesondere ist auf den Einfluß der Verwaltungsroutine zu verweisen, wie er in § 10 I 3 d analysiert wurde. Der behörd-

195) Praxis der Ersatzfamilien-Unterbringung (§ 10 I 3) S. 77 ff.;

liche Regelmechanismus, zu allererst eine mögliche Heimunterbringung ins Auge zu fassen[196], prägt die Statistik nicht nur bei einer Unterbringungsform.

Die Besonderheiten bei der Freiwilligen Erziehungshilfe, wie sie sich aus der verstärkten Mitsprache der Personensorgeberechtigten ergeben[197], haben zur Folge, daß mehr FEH-Jugendliche ins Erziehungsheim kommen, als das bei Minderjährigen in FE geschieht; im Jahre 1976 waren es 77,2 % bei FEH gegenüber 72,9 % bei FE. In den vorangegangenen Jahren war die Tendenz noch deutlicher. Hier beeinflussen die Eltern die Ausführungsanordnungen der Jugendbehörden entscheidend mit.

a) Das ausreichende Angebot an Erziehungsheimplätzen

Es gibt in der BRD ausreichend Heimplätze. Sie werden zum Großteil von freien Trägern (Caritas, Arbeiterwohlfahrt, Paritätischer Wohlfahrtsverband, Diakonisches Werk u.a.), aber auch von der öffentlichen Hand selbst gestellt. Zwar hat die Zahl der absolut vorhandenen Heimplätze in den vergangenen Jahren stark abgenommen -ohne daß darüber vergleichbare Statistiken oder aussagekräftige Zahlen vorlägen -, doch ist diese Entwicklung primär im Zusammenhang mit dem rapiden Rückgang von Jugendlichen, die in öffentlicher Erziehung betreut werden, zu sehen. Waren es 1963 noch 51 012 Minderjährige, sind es 1974 nur noch etwa die Hälfte, genau 26 792. Daß somit schon finanzielle Gründe die Schließung von Heimen zur Folge hatte, liegt auf der Hand.

Entsprechend dem heutigen Bedarf - gemessen an der Nachfrage der JA - ist aber das Angebot an Heimstellen vorhanden. Für 1975 hat man 29 012 Erziehungsheimplätze im Bundesgebiet gezählt[198]. Im gleichen Jahr befanden sich aber insgesamt nur

---

196) Ein Beispiel für die generelle Erstunterbringung im Erziehungsheim gibt die Statistik (Stand 4.75) aus dem LJA-Bereich Baden, abgedruckt in ZBlJR 75, 478;
197) Besonderheiten bei der Ersatzfamilien-Unterbringung im Rahmen von FEH, S. 86 ff.;
198) Öffentliche Jugendhilfestatistik 1975 (Stand 31.12.1975), S. 72;

23 610 Minderjährige in öffentlicher Erziehung. Wenn in der Fachdiskussion dennoch mitunter das Fehlen von Heimplätzen bemängelt wird, sind meist nur speziell ausgestattete, sozialtherapeutische Einrichtungen damit gemeint.

Auch in Bayern und Berlin, wo ich meine Erhebungen schwerpunktmäßig geführt habe, bekam ich die übereinstimmende Auskunft, daß sich ein Heimplatz - im Gegensatz zur Ersatzfamilie - immer finden lasse. West-Berlin etwa, bisher wohl das einzige Bundesland, das regelmäßig eine Heimbestandsaufnahme[199] aufstellt, weist darin 126 Heime[199a] aus, in denen 4913 Jugendliche und Kinder untergebracht sind. Neben den 246 Berliner Minderjährigen in öffentlicher Erziehung (1974), die schon in Heimen lebten, hätten auch noch die übrigen 154, die sich in FE/FEH befanden, in Berliner Anstalten[200] untergebracht werden können.

Natürlich sind das nur quantitative Aussagen. Nach wie vor fehlt es an einer zufriedenstellenden Heimdifferenzierung, § 72, je nach zu leistender Erziehungsaufgabe. In der Erziehungsbehördenpraxis spielt das eine geringe Rolle, auch wenn man sich dort andere Verhältnisse wünscht. Der einzelne Sachbearbeiter muß von der gegebenen Situation ausgehen und hat keine Möglichkeit, sie nach seinen Vorstellungen zu verändern. Er weiß: ein Heimplatz findet sich immer.

Dabei waren sich alle meine Gesprächspartner bewußt, daß hier ein rein arbeitstechnischer Aspekt und kein pädagogischer auf die Ausführungsanordnung einwirkt.

b) Die Erziehungsheim-Lobby

Mehr noch als schon meine sonstigen Informationen, entzieht sich der Nachweis der Wirksamkeit einer "Heimlobby" den Möglichkeiten einer empirischen Rechtstatsachenforschung. Die wissenschaftliche Redlichkeit gebietet es aber, einen möglicher-

---

199) Bestandsaufnahme in Berliner Heimen 1974 - Abschn. 3;
199a) Eine Unterscheidung zwischen Erziehungsheimen und sonstigen Heimen wird in der Bestandsaufnahme nicht vorgenommen;
200) Ein Teil der Unterbringungen erfolgt nicht in Berlin selbst, sondern im gesamten übrigen Bundesgebiet;

weise erheblichen Beeinflussungsfaktor für die Heimunterbringung wenigstens zu nennen.

Im Gegensatz zu allen sonstigen Unterbringungsformen, für die keine Organisation streitet[201], sind die großen und kleinen freien Heimträger überaus aktiv, wenn es darum geht, die Bedeutung der Heimerziehung zu unterstreichen. Es gibt regelrechte Werbekampagnen für ein bestimmtes Heim. Die Angebote werden an die Jugendämter herangetragen und die Vorteile professioneller Pädagogik betont.

Ein bedeutendes Indiz, daß die Wichtigkeit der Heimunterbringung gegenüber allen anderen Ausführungsmöglichkeiten von seiner Imagepflege beeinflußt wird, gibt die Statistik. Schaut man sich Tabelle 7 und Tabelle 9 an, zeigt dort - für FEH und FE gleichermaßen - der übereinstimmende Kurvenverlauf in den Jahren 1970 und 1971 einen absoluten Tiefstand der Heimunterbringung an.

Ursächlich dafür war die sogenannte Anti-Heimkampagne, die in den Großstädten München, Frankfurt und Berlin ihren Ausgang hatte und von Mitgliedern der APO getragen wurde. Diese vehemente Kritik der Heimerziehung Ende der sechziger Jahre, verbunden mit spektakulären Aktionen, z.B. Heimbesetzungen[202], wurde durch die Presse in die breite Öffentlichkeit getragen. In einer - nicht nur sachlich geführten - Diskussion wurden echte und vermeintliche Mißstände angeprangert. Als eine Reaktion der Jugendbehörden gingen die Heimunterbringungen rapide zurück. Erst in den nachfolgenden Jahren ist es den Heimträgern wieder gelungen, die Institution Erziehungsheim und die einzelnen konkret betroffenen Heime (mit mehr oder weniger großen Veränderungen in der pädagogischen Arbeit) der Kritik in der Öffentlichkeit zu entziehen. Damit ist auch die Bedeutung der Heimunterbringung für die Ausführung der öffentlichen Erziehung wieder gestiegen.

---

201) Darauf weisen auch Jordan/Sengling, S. 169, hin. Vor allem Ersatzfamilien fehlt es an Übung, ihre Sache öffentlich zu machen;
202) Zur Heimkampagne allgemein: Peter Brosch, S. 92 ff.;

c) Heimunterbringung aus pädagogischen Gründen

"Es sind allein erzieherische Erwägungen, die das Jugendamt bewegen, FEH oder FE in einem Erziehungsheim durchzuführen", wurde vereinzelt von meinen Gesprächspartnern ausgeführt. Dabei wurde eine Behördenpraxis beschrieben, die unter exakter Abwägung der Vor- und Nachteile bestimmter Unterbringungsformen zur pädagogisch allein angezeigten Ausführungsordnung kommt. Für den Fall, daß das Erziehungsheim vorgeschlagen wird, müßte somit über die fehlende Eignung anderer Unterbringungsformen mitentschieden worden sein.

Aus der Akten-Analyse läßt sich eine solche Feststellung nicht untermauern. In keinem einzigen Fall war eine Abwägung zwischen verschiedenen Unterbringungsmöglichkeiten schriftlich festgehalten.

Um Beispiele aus dem eigenen Erfahrungsbereich für die oben genannte Erklärung gebeten, konnte mir auch kein konkreter Fall genannt werden. Somit muß davon ausgegangen werden, daß bei der Behauptung, nur pädagogische Gründe führten zur Heimunterbringung, die Wirklichkeit hinter dem erhobenen Anspruch zurücktritt. Dies gilt um so mehr, als andere Gesprächspartner - auch der gleichen Erziehungsbehörde - von Praxiseinflüssen der geschilderten Art (Verwaltungsroutine, ausreichendes Heimplatzangebot usw.) berichtet haben. Als Erstunterbringung kommt eigentlich nur das Heim in Frage, war eine oft gebrachte Feststellung. In einigen Fällen hat man mir sogar erklärt, daß die pädagogisch als falsch empfundene Heimunterbringung mangels Alternative angeordnet wurde.

Damit soll nicht behauptet werden, daß eine Heimunterbringung nicht auch allein aus psychologischen oder erzieherischen Erwägungen denkbar ist, nur ist das in der Praxis der Ausnahmefall.

Diese Erwägungen zu kategorisieren, ist kaum möglich, müssen sie doch am Einzelfall orientiert sein. Am ehesten noch sind es

folgende Oberlegungen[203], die dementsprechend die Ausführungsanordnung beeinflussen:

aa) Der Minderjährige braucht eine sonder- oder heilpädagogische Betreuung, wie sie am zweckmäßigsten stationär erfolgt. Zu denken wäre an einen Sonderschulbesuch, der nur dann regelmäßig erfolgen würde - wegen der räumlichen Entfernung etwa -, wenn eine Heimsonderschule dafür gewählt wird.

bb) Aus der aktenkundig gewordenen Vorgeschichte[204] eines Jugendlichen ersieht die Erziehungsbehörde, daß Verwahrlosung eingetreten ist, obwohl das Elternhaus versucht hat, seine Sorgepflichten zu erfüllen. Da sich der Jugendliche der familiären Beeinflussung selbst entzogen hat, besteht die Vermutung, daß er sich im selben institutionellen Rahmen (Ersatzfamilie) genauso verhalten würde. Die Kontrollfunktion im Erziehungsheim wird vom Jugendamt höher veranschlagt, so daß dort die Unterbringung erfolgt.

Bemerkenswert erscheint mir, daß es in der Jugendamtspraxis keine pädagogischen Richtlinien für die Ausführung der öffentlichen Erziehung gibt. Die Unsicherheit der Sozialarbeiter, die sich auf keine Kriterien festlegen wollen, ist signifikant.

d) Fürsorgeerziehung durch gerichtliches Urteil gem. §§ 9 und 12 JGG[205]: der Zusammenhang zwischen FE-Anordnung und Ausführung

Bei annähernd 10 % der Minderjährigen, die sich in FE befinden, hat der Jugendrichter das angeordnet, wobei die Ausführung aber ebenso dem Jugendamt obliegt, wie bei der Anordnung durch den Vormundschaftsrichter, § 12 JGG. Für die Unterbringung dagegen ergeben sich Folgen. FE als Erziehungsmaßregel des Jugendstraf-

---

203) Sie wurden mir so von verschiedenen Sozialarbeitern genannt, ohne daß sie einen konkreten Fall im Auge hatten;

204) Zu deren Zustandekommen und zu der stigmatisierenden Wirkung sehr instruktiv: Aich, Da weitere Verwahrlosung droht ....;

205) Im Jugendgerichtsverfahren kann der Richter außer Jugendstrafen und Zuchtmittel auch Erziehungsmaßregeln, darunter FE, anordnen. Ausführung und Beendigung richten sich für diese FE nach den Vorschriften des JWG;

rechts wird fast ausschließlich in Heimen durchgeführt[206]. In den verschiedenen Erziehungsbehörden hat man nur auf diese Tatsache hingewiesen, ohne dafür eine Erklärung geben zu können.

Münchner Jugendrichter, die gleichzeitig die Aufgabe des Vormundschaftsrichters wahrnehmen, haben die Notwendigkeit des Erziehungsheimes hervorgehoben, nachdem durch Urteil FE angeordnet ist. Sie weisen darauf hin, daß mit dieser Erziehungsmaßregel praktisch die Verhängung der Jugendstrafe gerade noch umgangen werden kann (auch wenn die gesetzlichen Abgrenzungskriterien ganz andere sind[207]). Im Ergebnis soll erreicht werden, daß der straffällig gewordene Minderjährige eine Zeitlang von der Öffentlichkeit und insbesondere von Bekannten, die einen negativen Einfluß ausgeübt haben, ferngehalten wird. Nur in einer totalen Institution, wie es das Erziehungsheim darstellt, seien die Voraussetzungen dafür gegeben.

III. Unterbringung in der eigenen Familie

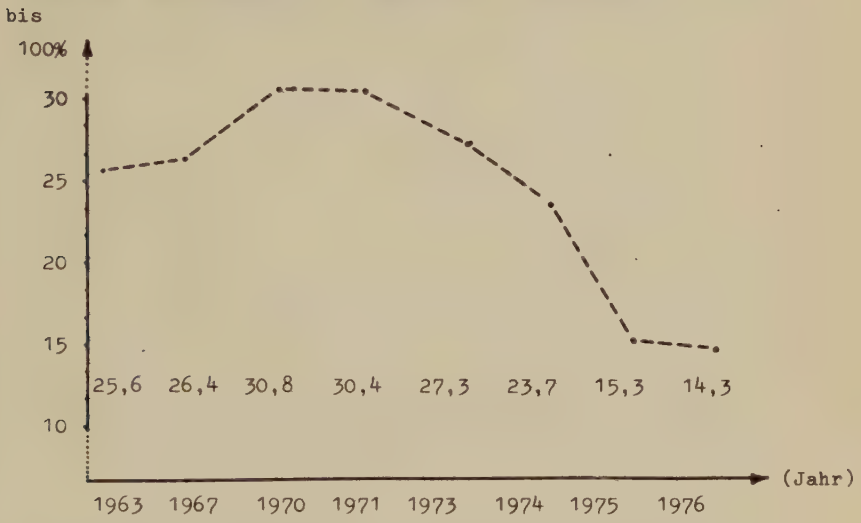
1. Statistik der FE-Unterbringung

a) für das gesamte Bundesgebiet

Die Unterbringung in der eigenen Familie rangiert in ihrer Bedeutung für die Gesamtunterbringung zwar bereits an zweiter Stelle, gleich hinter der Erziehungsheim-Unterbringung, dennoch ist der Abstand dazu noch sehr beträchtlich. Die Entwicklung im Beobachtungszeitraum ist genau gegenläufig zur Heimerziehung. Vor allem in den letzten zwei Jahren verläuft die Eigenfamilienunterbringung deshalb auch rückläufig, während sie ihren Höhepunkt in den Jahren 1970/71 mit über 30 % ge-

206) Dazu gibt es auch unter Hinweis auf die Besonderheiten des Anordnungsanlasses keinen Grund. Die Palette aller Unterbringungsmöglichkeiten muß auch hier ausgeschöpft werden, siehe Schaffstein, § 16;
207) Siehe dazu für viele: Brunner, § 9 Anm. 4 u. Richtlinien zu § 9, hier Ziff. 1;

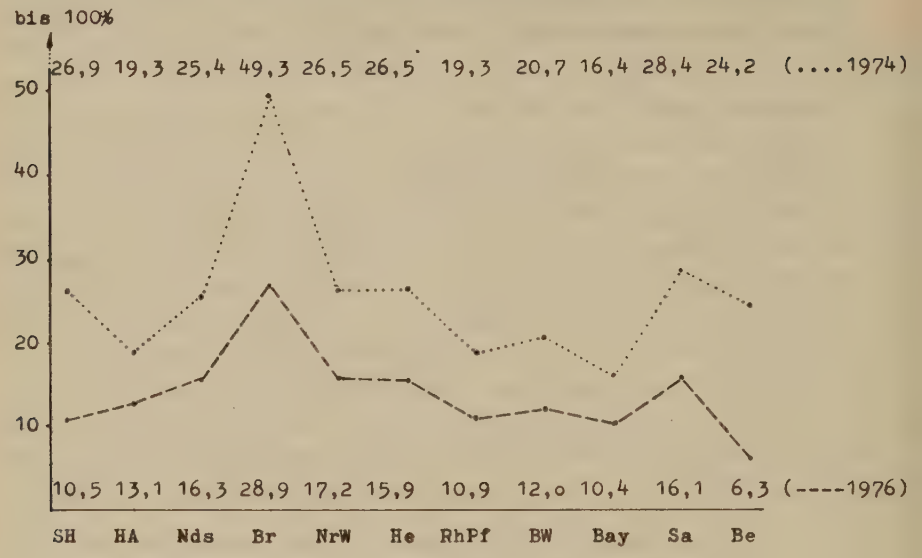
habt hat. Die weitere Entwicklung ist momentan schwer zu prognostizieren, da prinzipielle Bedenken gegen diese Unterbringungsform im Rahmen der FE und FEH[208] bestehen.



Tab. 11: Der prozentuale Anteil der Eigenfamilienunterbringung an der Gesamtunterbringung bei FE in den letzten vierzehn Jahren

208) Siehe § 6, S. 33 ff.;

b) aufgeteilt nach den einzelnen Bundesländern



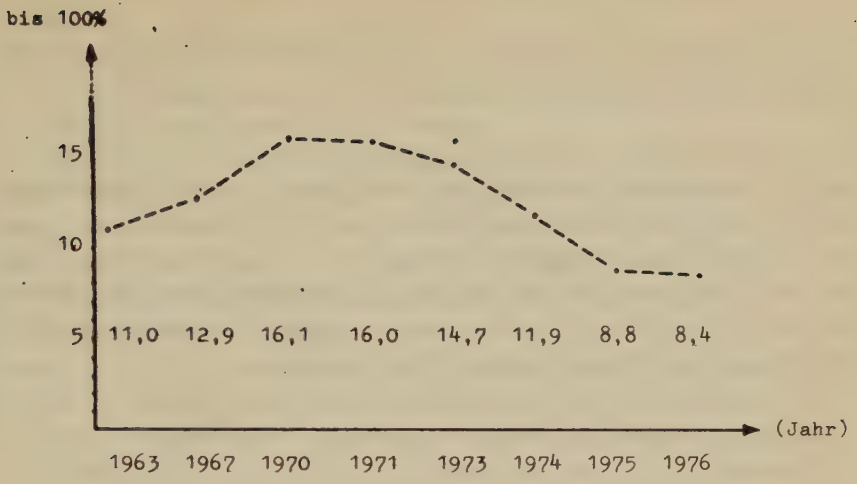
Tab. 12: Die Bedeutung der Eigenfamilienunterbringung in den einzelnen Bundesländern - dargestellt für die Jahre 1974 und 1976

2. Statistik der FEH-Unterbringung

a) für das gesamte Bundesgebiet

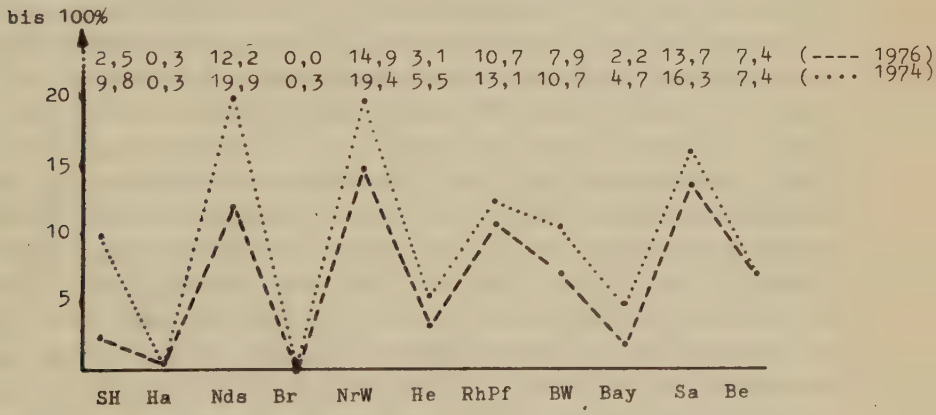
Zwar gilt auch für die FEH-Unterbringung, was schon erläuternd zur FE-Statistik ausgeführt wurde, nämlich daß die Unterbringung in der eigenen Familie in ihrer Bedeutung an zweiter Stelle hinter der Heimunterbringung rangiert, wenngleich mit erheblichem Abstand.

Dennoch gibt es einen beachtlichen Unterschied: bei der FE werden in der eigenen Familie prozentual doppelt so viele Minderjährige wie bei der FEH untergebracht.



Tab. 13: Der prozentuale Anteil der Eigenfamilien-Unterbringung an der Gesamtunterbringung bei FEH in den letzten vierzehn Jahren

b) aufgeteilt nach den einzelnen Bundesländern



Tab. 14: Die Bedeutung der Eigenfamilienunterbringung in den einzelnen Bundesländern - dargestellt für die Jahre 1974 und 1976

3. Die Erziehungsbehördenpraxis bei der Unterbringung in der eigenen Familie

Unabhängig von der von mir dargelegten rechtlichen Widersinnigkeit, öffentliche Erziehung in der eigenen Familie durchzuführen[209], weist die Statistik diese Unterbringungsform aus - und das in einem ganz bedeutenden Maße. So ist auch hier die Frage zu stellen, welche Motive und Gründe die Behörden bewegen, Minderjährige in FEH oder FE zurück in die eigene Familie zu geben[210], ohne die Erziehungsmaßnahme selbst zu beenden.

a) Verbesserungen der Familiensituation

Etwa nur ein Drittel aller meiner Interviewpartner haben gemeint, daß öffentliche Erziehung dann in der eigenen Familie des Jugendlichen fortgesetzt werden soll, wenn dem Jugendamt eine nachhaltige Veränderung der häuslichen Situation - im Vergleich zum Anordnungszeitpunkt - bekannt wird. Die Gründe dafür können so vielfältig sein, daß die genannten nur als beispielhaft gelten können: bei ledigen Müttern die Heirat; eine Entziehungskur bei einem Elternteil; die berufliche Wiedereingliederung des Vaters und damit die finanzielle Sanierung der Familie; charakterlicher Reifungsprozess bei den Eltern; usw..

Solche Veränderungen der Familiensituation kommen aber nur relativ selten vor, so daß selbst die Sozialarbeiter, die daran Konsequenzen knüpfen wollen, nicht oft eine Unterbringungsanordnung in der eigenen Familie veranlassen können. Sind die Voraussetzungen gegeben, wird die Durchführungsänderung immer auch noch von der vorhergehenden Unterbringungsstelle beeinflußt. Diese wird bei geplanten Veränderungen zur Stellungnahme aufge-

---

209) § 6, S. 33 ff.;

210) FEH und FE dürfen gemäß § 69 Abs. 3 Satz 2 in der eigenen Familie nicht begonnen, sondern nur fortgesetzt werden. Mir ist kein Fall bekannt geworden, bei dem gegen diese Bestimmung verstoßen wurde, so daß die genannten Gründe und Motive sich nur auf eine Veränderung einer ursprünglich getroffenen Ausführungsbestimmung beziehen;

fordert und kann durch ein begründetes Veto die Behördenentscheidung zugunsten der bisherigen Unterbringung (Weiterverbleib im Erziehungsheim) bestimmen.

Die Mehrheit der Interviewten lehnt die Unterbringung in der eigenen Familie im Verlauf der öffentlichen Erziehung ab, auch wenn die Verhältnisse sich zum Positiven verändern. Mit Erstaunen wurde zur Kenntnis genommen, daß die Statistik so viele Eigenfamilien-Unterbringungen ausweist. "Wozu soll FEH und FE dienen, wenn dann doch die eigenen Familien erziehen?" hat man mich verwundert gefragt. Die Verbesserung der Familiensituation führt im Entscheidungsbereich dieser Gesprächspartner allein dazu, daß sie prüfen, ob die Erziehungsmaßnahmen nicht aufgehoben werden können.

b) Pädagogische Unerziehbarkeit und Resignation der Erziehungsbehörde

Die "pädagogische Unerziehbarkeit"[211] ist, im Gegensatz zum früher geltenden RJWG, heute kein gesetzlicher Aufhebungsgrund von öffentlicher Erziehung mehr. Im Hintergrund stand für den Gesetzgeber, als das JWG 1961 novelliert wurde, die Überlegung, daß es eine erzieherische Kapitulation nicht geben dürfe, auch bei noch so großen Schwierigkeiten. Davon gilt eine einzige Ausnahme: die sogenannte "medizinische Unerziehbarkeit", § 75 Abs. 2 Satz 2. Dennoch kommt es immer wieder vor, daß sich ein Minderjähriger jeder Trennung vom Elternhaus widersetzt. Wird er gezwungenermaßen in ein Heim gebracht, dauert es oft nur Tage, bis er ausreißt und den Weg nach Hause antritt. Das wiederholt sich immer wieder, bis das Jugendamt resigniert, d.h. de facto vor Erziehungsschwierigkeiten kapituliert und den Ausreißer bei den Eltern beläßt. Eine Aufhebung der Maßnahme erfolgt einmal deshalb nicht, weil kein Grund im Sinne des Gesetzes vorliegt und zum zweiten, weil man sich späteres Einschreiten offen halten will, ohne noch einmal die Formalitäten der FE-Anordnung

211) Dazu Jans-Happe, § 75 Erl. 4 D b; Hill, § 75 Anm. zu Abs. 2 Satz 2;

bzw. FEH-Gewährung erledigen zu müssen.

Die gleiche Situation, daß die Behörde nämlich nicht mehr weiß, wie sie eine angeordnete Ausführung durchsetzen kann, ist in Variationen denkbar und solche wurden mir auch genannt. Da gibt es den renitenten Jugendlichen, den kein Heim und keine Ersatzfamilie haben will (auch wenn er nicht davonläuft), oder ein Erziehungsberechtigter kann es vernunftsmäßig und emotional nicht verkraften, daß ihm sein Kind genommen wird, so daß er mit Selbstmord droht. Das Jugendamt fühlt sich gezwungen, im Rahmen einer Güterabwägung die Unterbringung des Kindes in der eigenen Familie als das kleinere Übel zu akzeptieren. Solche Fälle sind relativ selten, kommen aber vor und sind mit ein Grund, warum es zur Unterbringung in der eigenen Familie kommen kann.

c) Familieunterbringung bei gleichzeitiger Einleitung des Aufhebungsverfahrens

Mehr als die Hälfte all der Minderjährigen, die zum jeweiligen Zählstichtag für die Statistik in der eigenen Familie untergebracht sind, können in kurzer Zeit die Aufhebung der öffentlichen Erziehungsmaßnahme erwarten. Es ist in manchen Jugendämtern gewohnte Übung, schon dann eine Fremdunterbringung zu beenden, wenn das Aufhebungsverfahren in Gang gesetzt wird, d.h. entweder Antrag bei dem Vormundschaftsgericht gestellt wird[212] oder entsprechende Verwaltungsentscheidungen vorbereitet werden. Dem steht in der praktischen Ausführung gleich, daß Jugendliche nahe der Volljährigkeitsgrenze nach Hause kommen und dort die wenigen Wochen oder Monate rein formal, bis die Beendigung von selbst kraft Gesetzes eintritt, statistisch als Minderjährige geführt werden, die in der eigenen Familie untergebracht sind. Die Behörde erteilt die dazu notwendige Ausführungsanordnung, ohne erzieherische Ansprüche damit zu verfolgen bzw. ohne an die Erziehungsberechtigten solche Forderungen zu stellen. Es handelt sich um ein Abwicklungsverhältnis, bei dem das Jugend-

212) Durch Landesrecht kann die Aufhebungsbefugnis auch dem Landesjugendamt verliehen werden, § 75 Abs. 6;

amt eigentlich ohne Überlegung - "weil es weder nützt noch schadet und der Jugendliche und seine Familie dazu drängen" - die Möglichkeit des § 69 Abs. 3 Satz 2 wahrnimmt. Vereinzelt wurde auch darauf hingewiesen, daß die Unterbringung in der eigenen Familie eine zu abrupte Aufhebung der öffentlichen Erziehung verhindern und eine Nachversorgung und -betreuung ermöglichen kann.

d) Zur unterschiedlichen Unterbringungshäufigkeit bei FEH und FE

Fürsorgeerziehung wird doppelt so oft in der eigenen Familie durchgeführt wie Freiwillige Erziehungshilfe (Tab. 11 und 13). Diese Erscheinung erklärt sich weniger aus dem Handeln der Jugendbehörden als dem der Erziehungsberechtigten. Wollen Eltern, die für ihr Kind FEH erhalten, dieses wieder in den eigenen Familienverband zurück haben, brauchen sie nur ihre Einwilligung zur öffentlichen Erziehung zu widerrufen. Das geschieht meist dann, wenn sich ihre häusliche Situation verbessert hat. Anders ist es bei der Fürsorgeerziehung, die gegen den Willen der Eltern erfolgt. Ihnen ist die Rückführung des eigenen Kindes in die Familie durch die eigene Entscheidung verwehrt. Sie sind darauf angewiesen, so lange im Jugendamt vorstellig zu werden, bis der Sachbearbeiter sich "probeweise" bereit erklärt, die weitere Ausführung in der eigenen Familie anzuordnen. Natürlich ist es nur der kleinere Teil der Erziehungsberechtigten, der sich in der geschilderten Weise bemüht. Das Desinteresse des größeren anderen Teils am Schicksal ihres Kindes ist ja Mit- oder gar Alleinursache für das Erziehungsdefizit, das öffentliche Maßnahmen notwendig gemacht hat.

In den FE-Akten las ich manch erschütternden Brief oder Vermerk, der zeigte, wie sehr die Betroffenen unter der Trennung leiden[213]. Da wird verständlich, was der eine oder andere Gesprächspartner sinngemäß mit als eines der handlungsbestimmenden Motive angeführt hat: Mitleid. Die Unterbringung in der eigenen Familie

213) Zu den psychologischen und pädagogischen Problemen bei der Trennung: Fuchs, ZBlJugR 67, 242 ff.;

wird nicht als unbedenklich empfunden, weil die Voraussetzungen, die zur FE-Anordnung führten, weiter bestehen und die Förderung der Entwicklung des Minderjährigen zweifelhaft ist. Dennoch sei sie in einigen Fällen das geringere Übel im Vergleich zu dem trennungsbedingten Leidensdruck.

Zusammenfassend kann gesagt werden: Erziehungsberechtigte, die sich an die Behörde wenden und FEH beantragen, wollen das Kind für eine Weile aus der eigenen Familie heraus haben. Die, die das nicht wollen, sondern nur eine Unterstützung eigener Maßnahmen anstreben, beantragen von Anfang an Erziehungsbeistandschaft[214]. Soweit es zu FEH-Unterbringungen in der eigenen Familie kommt, steht entweder die Aufhebung kurz bevor oder die Eltern wollen von sich aus probieren, ob sich das Kind so verändert hat, daß sie sich einem Zusammenleben in Zukunft gewachsen fühlen. Eltern dagegen, die sich in ihrem Erziehungsrecht durch die FE von Gesetzes wegen zwangsweise beschränkt sehen, haben öfter ein Interesse daran, daß die Maßnahme, wenn überhaupt, dann so bald als möglich in der eigenen Familie durchgeführt wird.

IV. Sonstige Unterbringungsmöglichkeiten im weiteren Sinne[215]

1. Statistische Besonderheiten

Es gibt keinen numerus clausus für diese "sonstige" Durchführung öffentlicher Erziehung. Die Jugendbehörden können sich jeder Einrichtung und Erziehungsstelle bedienen, die ihnen geeignet erscheint, das Sozialisationsdefizit auszugleichen.

---

214) § 56 JWG; die Erziehungsbeistandschaft ist eine ambulante Maßnahme und soll die unzulängliche häusliche Erziehung der Eltern ausgleichen;
215) Die zusammenfassende Darstellung in einem Kapitel ergibt sich aus der Gesetzessystematik, die bei regelabweichenden Unterbringungen keine weitere Unterscheidung vornimmt;

Selbst die Schaffung neuer Unterbringungsformen ist ihnen erlaubt[216]. Bei der Unterbringungszählung der Minderjährigen in FEH und FE wird auf eine Differenzierung verzichtet, die alle bisher praktizierten Möglichkeiten der Durchführung erfaßt. Eine Unterscheidung enthält die Jugendhilfestatistik dennoch, nämlich zwischen der Heimunterbringung[217], ausgenommen die große Gruppe der Erziehungsheime[218] (die eine eigene Gruppe bilden) und der "Sonstigen Unterbringung" im engeren Sinn[219].

Die Unterbringung im Schüler- oder Lehrlingsheim hatte in der traditionellen Fürsorgeerziehung immer ihren Platz, wenn auch nur als unbedeutende Alternative, und ist als spezielle Ausführungsart eine vergleichbare Größe über den gesamten Beobachtungszeitraum, also seit 1963, hinweg.

Die nicht weiter differenzierten sonstigen Unterbringungen im engeren Sinn dagegen sind statistisch weniger aussagekräftig. Die Prozentzahlen zeigen nur an, inwieweit die Erziehungsbehörden den pädagogischen Spielraum für Experimente ausnützen, oder anders gesagt, in welchem Umfang neue Unterbringungsformen neben hergebrachte getreten sind. Nicht offen gelegt wird, in welcher Richtung alternative Durchführungsformen gesucht werden, ob im Lauf der Jahre ein Wandel eingetreten ist und ob sich schwerpunktmäßig eine bestimmte Art durchzusetzen beginnt. Nimmt man zum Beispiel die Wohngemeinschaft, in der neben den betreuten Minderjährigen ständig auch eine Fachkraft wohnt, so ergibt sich aus den Protokollen, daß diese Form in den letzten Jahren ständig an Bedeutung gewinnt. Demgegenüber scheint es, daß sogenannte Kinderpflegenester heute kaum noch in Anspruch genommen werden. Die Statistik macht solche Verschiebungen nicht transparent.

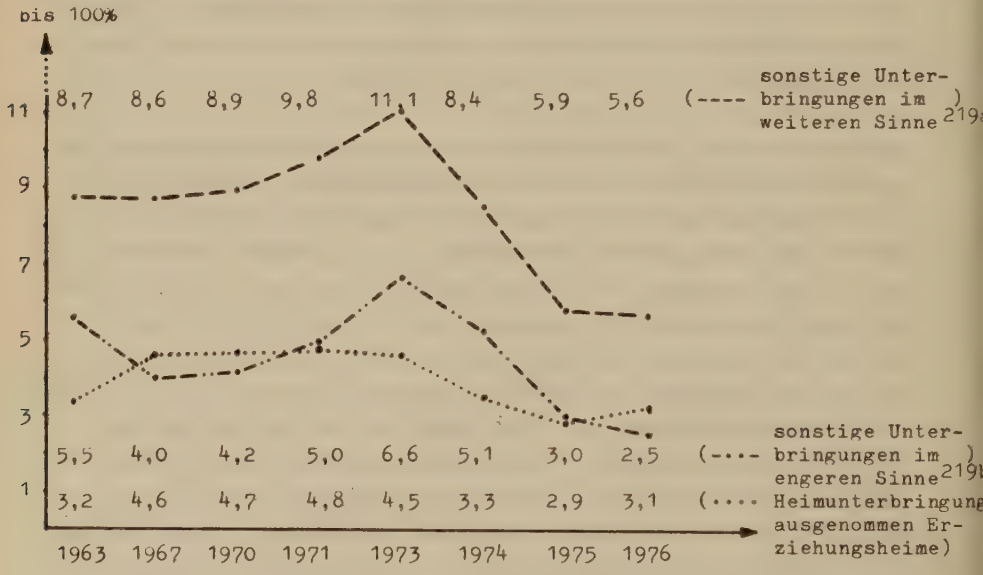
---

216) Die Schutzhilfe, wie sie in Berlin eingeführt wurde, ist ein Beispiel dafür; siehe AGJ-Mitteilungen 74, S. 24;
217) Schüler- und Lehrlingsheime, Beobachtungs- und Auffangheime; eine begriffliche Einordnung versuchen Jans-Happe, § 78 Anm. 2; Potrykus, § 78 Anm. 3;
218) Siehe S. 88 ff.;
219) Verschiedene Formen von Wohnkollektiven, Pflegenester, Schutzhilfe, (kein geschlossener Katalog) ausgenommen alle Heimarten;

2. Statistik der FE-Unterbringung

a) für das gesamte Bundesgebiet

Der prozentuale Anteil sonstiger Unterbringungsformen rangiert unter allen Durchführungsmöglichkeiten an letzter Stelle. Er ist relativ konstant und läßt kaum Veränderungen erkennen. Ein Umschwung der Erziehungsbehörden, hin zu einer größeren Experimentierfreudigkeit - abzulesen an den Zahlen der sonstigen Unterbringung im engeren Sinn -, ist nicht erfolgt. Eher ist der gegenteilige Trend zu verzeichnen.



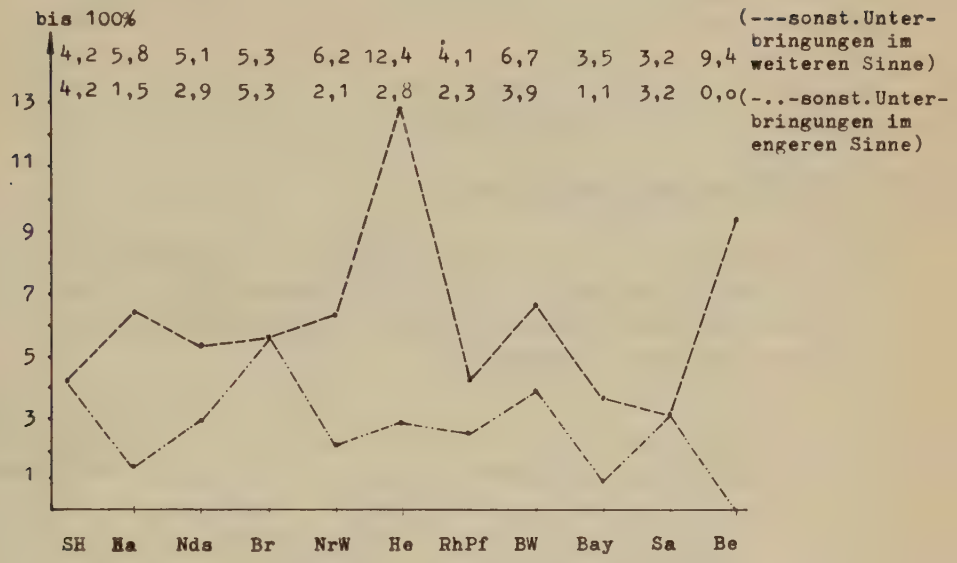
Tab. 15: Der prozentuale Anteil der sonstigen FE-Unterbringungen an der Gesamtunterbringung in den letzten vierzehn Jahren

---

219a) Sonstige Unterbringungen im weiteren Sinne sind alle Formen der FEH-/FE-Durchführung, die in § 69 Abs. 3 nicht ausdrücklich genannt sind; d.h. alle Heimunterbringungen (ausgenommen Erzieh.heime) und alle sonstigen Unterbringungen im engeren Sinne;

219b) Vgl. Fußn. 219;

b) aufgeteilt nach den einzelnen Bundesländern



Tab. 16: Die Bedeutung der sonstigen Unterbringungsformen in den einzelnen Bundesländern - dargestellt für das Jahr 1976

Berlin weist in der Statistik keine sonstigen Unterbringungen im engeren Sinne aus. Das war auch in den Jahren 1973 und 1974 so und 1975 hatte man eine einzige diesbezügliche Unterbringung verzeichnet. Dennoch waren in all den Jahren zumindest mehrere Jugendliche allein schon im Rahmen der Schutzhilfe in Wohngemeinschaften in der Stadt untergebracht, wie mir berichtet wurde[220]. Da die Institution "Schutzhilfe" bis zu dieser Zeit im Abgeordnetenhaus noch äußerst umstritten und die Finanzierung ungeklärt war, haben die Behörden zur Verschleierung die Statistik bewußt manipuliert. Zwar sind mir weitere Fehlerquellen nicht bekannt geworden - weder in Berlin noch in einem

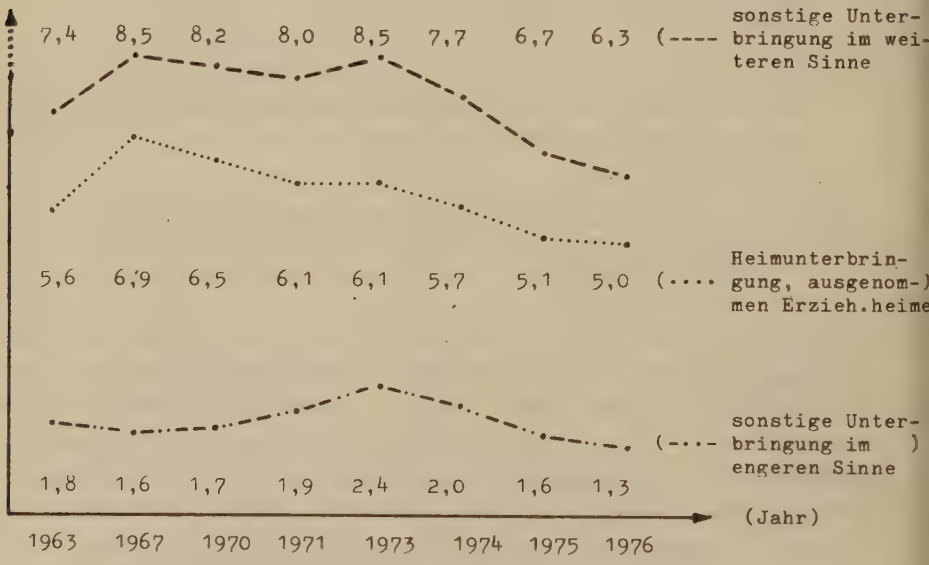
220) Hinweise auch in Berliner Heimbericht 1977;

anderen Bundesland -, dennoch zeigt der Vorfall, daß die Jugendhilfe-Statistik, wie andere auch, sehr vorsichtig interpretiert werden muß.

3. Statistik der FEH-Unterbringung

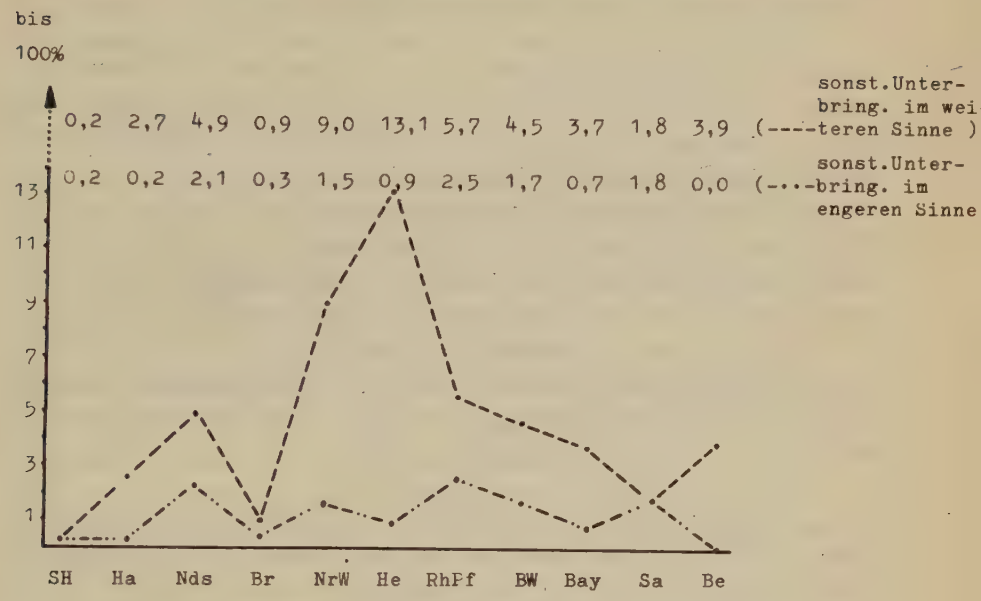
a) für das gesamte Bundesgebiet

Der prozentuale Anteil aller sonstigen Unterbringungen lag in all den Jahren immer um die 8 %. Hervorzuheben ist, daß dabei die sonstigen Unterbringungen im engeren Sinne weit seltener angeordnet werden als bei der FE.



Tab. 17: Der prozentuale Anteil der sonstigen Unterbringungen an der FEH-Gesamtunterbringung in den letzten vierzehn Jahren

b) aufgeteilt nach den einzelnen Bundesländern



Tab. 18: Die Bedeutung der sonstigen Unterbringungsformen in den einzelnen Bundesländern - dargestellt für das Jahr 1976

4. Die Erziehungsbehördenpraxis bei sonstigen Unterbringungen im engeren Sinne

a) Das Fehlen einheitlicher Kriterien, Motive oder Gründe

Es gibt (noch) keine allgemeinen Erfahrungswerte darüber, wann ein Minderjähriger zur Durchführung der öffentlichen Erziehung in eine Wohngemeinschaft genommen wird. Gerade an bayerischen Jugendämtern, außerhalb des großstädtischen Bereichs, wird diese Unterbringung eigentlich nie angeordnet. Das Jugendamt der Stadt München dagegen erprobt in Zusammenarbeit mit dem Kreisjugendring, der Arbeiterwohlfahrt und der Inneren Mission, wissenschaftlich betreut durch Mitarbeiter des Deutschen Ju-

gendinstituts[221], Jugendwohngemeinschaften als alternative Jugendhilfemaßnahme. Nur Gesprächspartner aus diesem Amt konnten daher mit praktischen Erfahrungen aufwarten.

Die Idee der Wohngemeinschaft ist nicht von den Erziehungsbehörden entwickelt, sondern von außen herangetragen worden. Der Grundgedanke war, die totale und bevormundende Versorgung aller herkömmlichen Jugendhilfeinstitutionen, die FEH und FE durchführten und durchführen, zu ersetzen durch eine Lebensform, die Eigen- und Mitverantwortlichkeit weckt und fördert. Im Laufe der Zeit wurden eine Vielzahl pädagogischer Konzepte und therapeutischer Spielarten entwickelt und praktiziert[222]. Sicher ist nur, daß bis heute kein abschließendes Urteil gefällt werden kann, ob die Einrichtungen ihrem Anspruch gerecht geworden sind[223]. Dennoch bestimmen Vorurteile die Behördenpraxis mit.

In zwei oberbayerischen Jugendämtern hat man mir gesagt, es wäre politisch nicht opportun und vom Landrat als auch der Kreistagsmehrheit nicht gerne gesehen und kaum geduldet, daß Minderjährige, die in ihrer Entwicklung gefährdet sind, in Wohnkollektive gebracht würden. Erst auf Nachfrage und längeres ausweichendes Antworten oder Schweigen haben meine Gesprächspartner als Grund die fehlende Kontrolle und die "allgemein bekannten schlechten Erfahrungen" (wurde auch auf mein Drängen hin nicht näher substantiert) genannt.

Ein kleiner Teil der Interviewten gab selbst an, daß ihnen Wohngemeinschaften zur Durchführung von FE und FEH nicht geeignet erschienen, einmal mit der Begründung, daß das "eine familienfeindliche, ideologische Erziehung" wäre.

Mir scheint, daß man die Vermutung nicht ganz von der Hand

---

221) Siehe auch Projektbericht DJI, S. 66 ff.;
222) Nachweise bei Potrykus, § 69 Anm. 7, und bei Jordan/Sengling, S. 161 ff.; Erfahrungsberichte: Wohngemeinschaften im LJA-Bezirk Rheinland, ZBlJR 75, 427 f., Liebel, Swoboda, Bott, Knopp; Projektbericht DJI, aaO (siehe Fußn. 221);
223) Gleiche Meinung vertreten Jans-Happe, § 69 Erl. 9 D b;

weisen kann, daß in manchen Fällen eher emotionale Abneigung als rationale Argumente die Wohngemeinschaft als Unterbringungsmöglichkeit ausscheiden läßt; letztendlich spielt die politische Bewertung der Wohngruppen eine entscheidende Rolle[224].

b) Rechtliche Unsicherheit

Bei der Regelunterbringung - Erziehungsheim und Ersatzfamilie - erscheinen die Verwaltungspflichten und -rechte, die Delegation von Personensorgerechten, die Verantwortlichkeit, finanzielle Aufwendungen und Aufsichtserfordernisse abgeklärt und durch interne Bestimmungen abgesichert.

Eine Ausnahmeunterbringung - wie die in der Wohngemeinschaft - stellt die Entscheidungsträger in den Behörden vor ungeklärte Probleme und neue Schwierigkeiten. Größeres Verantwortungsrisiko wird befürchtet, die Legitimationspflichten sind höher und die Innovationsbereitschaft bedeutet nicht weniger, eher mehr Arbeit.

Bei selbstverwalteten und mitverwalteten Wohngemeinschaften, in denen eine sozialpädagogische Betreuung nur von außen her erfolgt und in denen neben Minderjährigen in FEH und FE auch solche wohnen, die nicht der öffentlichen Erziehung unterliegen, sind Zuständigkeiten nicht mehr klar abgegrenzt. Bei gelockerter Aufsicht[225] sind haftungsrechtliche Konsequenzen nicht ausgeschlossen.

Es soll hier nicht untersucht werden, ob diese Unsicherheiten aufgrund der tatsächlichen Rechtslage ihre Berechtigung haben[226]. Das Vorhandensein an sich muß vermerkt werden, weil es dazu

---

224) Im RefE 77, § 40, wird die Wohngruppe als Regelunterbringungsform geführt. Dabei ist schon jetzt ersichtlich, daß die CDU-/CSU-geführten Bundesländer diese Aufwertung der Wohnkollektive ablehnen wollen;

225) Zur Aufsichtspflicht der Behörde in Jugendwohnkollektiven: Gutachten von Prof. Wagner H. und Prof. H. Ridder (speziell zur Anwendbarkeit des § 78 JWG) in Neue Rundbriefe Berlin 1/73 und 3/73;

226) Die rechtliche Situation ist nicht anders als bei der Ersatzfamilien- und Heimunterbringung;

führt, daß experimentelle Möglichkeiten äußerst zurückhaltend eingesetzt werden.

c) Fehlendes Platzangebot

Die großen Träger der freien Jugendhilfe - Caritas, Innere Mission, Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - unterhalten überhaupt keine oder in völlig unbedeutendem Maße Wohngemeinschaftsprojekte. "Selbst wenn wir wollten, uns fehlt das Angebot", ist zu hören gewesen. Unmittelbar von den Jugendämtern selbst eingerichtete Wohngemeinschaften wären denkbar, in Berlin und München wird es auch im Einzelfall praktiziert, doch kann im Hinblick auf einen vor allem politisch und nicht rechtlich verstandenen Subsidiaritätsgedanken, der eine Trägerschaft der öffentlichen Hand kaum zuläßt, von einer echten entwicklungsfähigen Unterbringungsalternative nicht gesprochen werden.

d) Mindestalter für die Wohngemeinschaft

Bei der Regelunterbringung spielt das Alter praktisch keine Rolle. Vor allem die Aufnahme von Kindern, von klein an bis zum Ende der Schulpflicht, in Ersatzfamilien und Erziehungsheimen erscheint den Behörden unbedenklich. In eine Wohngemeinschaft sollen aber nur Minderjährige über 16 Jahre kommen. Frühestens dann - wenn überhaupt - sei es pädagogisch zu vertreten. Daß das die unterste Altersgrenze sein sollte, darüber waren sich die Befragten einig.

e) Die Schutzhilfe

Obwohl es sich nur um ein regional begrenztes Praxismodell[227] handelt, könnte die Schutzhilfe für die Ausführung öffentlicher Erziehung noch wesentliche Bedeutung gewinnen. Statistisch gesehen fällt sie unter die Sparte "sonstige Unterbringungen". Anders, als bei all den übrigen Unterbringungen, ist bei der

227) In der geschilderten Form gibt es sie nur in Berlin; ähnliche Einrichtungen in Niedersachsen ("Aufsichtshilfe");

Schutzhilfe genau festgelegt, wer sie in Anspruch nehmen kann: es werden sogenannte Trebegänger betreut, Jugendliche also, die sich einem erzieherischen "Gewaltverhältnis" immer wieder entziehen[228], bei denen die Fortsetzung der FEH/FE außerhalb eines Heimes unter Aufsicht des Jugendamtes vermutlich nicht zum erfolgreichen Abschluß der Maßnahme führen würde und andererseits aber mit Mitteln der Heimerziehung ein Erziehungserfolg mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht mehr zu erreichen ist.

Das Modell wurde von den Berliner Jugendbehörden selbst initiiert. Die Sozialarbeiter, die in intensiver Einzelbetreuung[229] ihren in Wohngemeinschaften oder kleinen Wohnungen untergebrachten Klienten helfen, sind Mitarbeiter des Senators für Jugend, Familie und Gesundheit.

f) Wohngemeinschafts-Unterbringung im Rahmen der FEH

Die Statistik zeigt, daß sonstige Unterbringungen im engeren Sinn im Bereich der FE fast doppelt so oft zur Anwendung kommen wie bei FEH. Diese Auffälligkeit war ebenfalls bei der Erziehung in der Ersatzfamilie festzustellen und die Erklärung dafür ist beinahe die gleiche, wie die an dieser Stelle[230] gegebene.

Die Personensorgeberechtigten bestehen oft auf dem Erziehungsheim, weil sie nur dort einen Disziplinierungserfolg erwarten. Dazu kommt, daß gegen Wohngemeinschaften allgemeine Vorurteile bestehen. Die wesentliche Mitbestimmung der Eltern (bei FEH) bei der Ausführungsentscheidung der Behörde erklärt den statistischen Unterschied.

---

228) AGJ-Mitteilungen, S. 24;
229) Eine genaue Beschreibung von Konzept, Zielen und Erfolgen der Schutzhilfe in den AGJ-Mitteilungen, aaO (s. Fußn. 228);
230) Siehe S. 86/87;

g) Unterbringungsversuche bei der Durchführung

Die Bereitschaft zu pädagogischen Experimenten wird von den Jugendämtern selbst als gering bezeichnet. Einmal sieht man dazu keine Notwendigkeit, weil man vor allem mit der bekannten Unterbringung in Erziehungsheimen nicht unzufrieden ist. Zum anderen werden die Erziehungsbehörden stark politisch kontrolliert, etwa durch die Jugendwohlfahrtsausschüsse. Das hat zur Folge, daß neue Wege, die nur beschränkt mehrheitsfähig - weil unbekannt - sind, äußerst zurückhaltend beschritten werden. Solange die Behörde auf eingefahrenen Gleisen fährt, besteht weniger die Gefahr, daß sich die öffentliche Meinung gegen sie wendet. Die Anfang der siebziger Jahre geführte Heimkritik in den Großstädten Deutschlands[231] hat zwar mit einer Phasenverschiebung von zwei Jahren den Experimentierwillen etwas gesteigert (siehe Tab. 15 und 17), so daß 1973 in FE 6,6 % und in FEH 2,4 % sonstige Unterbringungen im engeren Sinn zu verzeichnen sind, doch die danach einsetzende konservative Gegenströmung - nicht nur bei der öffentlichen Erziehung - hat die Innovationsfreudigkeit schnell wieder gebremst. 1976 werden folglich nur noch 2,5 % sonstige Unterbringungen im engeren Sinn in FE verzeichnet, bei der FEH gar nur noch 1,3 %.

5. Die Erziehungsbehördenpraxis bei der Heimunterbringung (ausgenommen Erziehungsheime)

a) Unterbringung in Beobachtungsheimen

Im Laufe des FE-Anordnungsverfahrens kann der Vormundschaftsrichter eine zeitlich begrenzte stationäre Unterbringung des Minderjährigen anordnen, um damit ein Sachverständigen-Gutachten über dessen Persönlichkeit vorzubereiten[232]. Wenn gleichzeitig bereits vorläufige FE angeordnet wird[233], erscheint diese Spezialform der Unterbringung in der Statistik. Da die

231) Vgl. Fußn. 202;
232) § 66/II;
233) Möglich nach § 67/I; Palandt-Diederichsen, § 67 Anm. 4;

Erziehungsbehörde hier überhaupt nicht befaßt wird, liegt diese Unterbringung außerhalb des Untersuchungsbereiches der Arbeit.

Anders ist es, wenn im Verlauf der öffentlichen Erziehung eine Einweisung des Minderjährigen zur Beobachtung erfolgt. Dies ist eine Ausführungsanordnung des Jugendamtes. Häufigster Fall ist die Aufnahme in eine psychiatrische Anstalt als Folge eines Suizidversuchs. Die Ausführungsanordnung wird bei diesen und ähnlichen Problemlagen durch Sachzwänge determiniert; im Prinzip gibt es keine Alternative.

b) Unterbringung in Auffangheimen

Dabei handelt es sich ebenso um eine sonstige Unterbringung im weiteren Sinn, ohne daß die Behörde bei der Entscheidung eine Wahl hat. Auffangheime sind Durchgangsstationen, fast immer im Wirkungsbereich städtischer Jugendämter und dienen dem kurzfristigen Aufenthalt. Soweit Minderjährige, die sich in FEH und FE befinden, eingewiesen werden (oft durch die Polizei nach Aufgreifen in Lokalen oder des nachts auf Straßen und öffentlichen Plätzen), sind es meist Ausreißer, die alsbald zu ihrem ständigen Aufenthaltsort zurückgebracht werden. Mit dem Aufenthalt wird nicht die Durchführung der öffentlichen Erziehung bezweckt, sondern es soll verhindert werden, daß sich der Jugendliche den angeordneten (bzw. anzuordnenden) Maßnahmen entzieht.

c) Lehrlingsheime, Schülerheime, Internate

Im Gegensatz zum Erziehungsheim dienen Internate und Lehrlingsheime nicht der öffentlichen Erziehung. Die gewöhnlichen Bewohner sind Jugendliche mit einer normalen sozialen Entwicklung. Sie sind freiwillig - mit Einwilligung ihrer Eltern - dort; das JA ist mit ihnen nicht befaßt.

In ganz wenigen Fällen wird in diesen Einrichtungen aber auch FEH/FE durchgeführt. Als Grund für die Unterbringung wurde in

den Gesprächen vor allem ein bestehendes Lehrverhältnis genannt, in Verbindung mit der räumlichen Nähe von Arbeits- und Wohnplatz. Dazu muß der Sachbearbeiter den Eindruck haben, daß schon ein Milieuwechsel ohne fachpädagogische Betreuung die Erziehungsgefährdung beseitigen kann. Eine solche Konstellation ist selten gegeben. Schwere Sozialisationsdefizite, die zur öffentlichen Erziehung führen, verhindern meist, daß eine schulische Ausbildung erfolgreich zu Ende geführt, ein Lehrverhältnis überhaupt begründet wird.

Lehrlings- oder Schülerheime rücken selten durch Behördeninitiative ins Blickfeld der Ausführungsentscheidung. Damit die Unterbringung mit bedacht wird, bedarf es fast immer des Anstosses von außen. Ein Arbeitgeber schlägt diese Verfahrensweise vor oder ein Lehrer, Pfarrer, Erziehungsberechtigter benennt ein solches Heim; die Behörde greift den Vorschlag auf, prüft die Realisierbarkeit und stimmt dann vielleicht zu.

Durch die Herabsetzung des Volljährigkeitsalters auf 18 Jahre seit dem 1.1.1975 und die damit im Zusammenhang zu sehende Fortsetzung der Schul- und Berufsausbildung nach Beendigung der FE (FEH)[234], versucht man heute häufiger,eine solche Unterbringung zu wählen, um dem Heranwachsenden den Übergang zur Selbstverantwortung erleichtern zu helfen. In der Statistik wird sich dies erst im Beobachtungszeitraum 1976 und später bemerkbar machen.

Vereinzelt verzeichnet man heute in den Jugendämtern einen neuen Typ von Klienten. Bei ihm korrespondiert eine überdurchschnittliche Entwicklung der Intelligenz mit einer Gefährdung der charakterlichen Entwicklung. Im Rahmen der von den Erziehungsberechtigten beantragten FEH bemühen sich die Jugendbehörden um eine Unterbringung in gewöhnlichen Internaten, weil meist nur dort eine höhere Schulausbildung absolviert werden kann. Diese Unterbringung, die man früher nicht kannte, hat

---

234) Nach § 75 a möglich; eine freiwillige Entscheidung des volljährig Gewordenen, da es kein Erziehungsrecht des Staates gegenüber Erwachsenen gibt;

heute etwas an Bedeutung gewonnen.

6. Nichtuntergebrachte Jugendliche

Die Statistik führt zuletzt auch noch die Zahl der nichtuntergebrachten Minderjährigen auf, die etwa zwischen 4 % und 6 % schwankt. Dabei handelt es sich in erster Linie um Jugendliche, die sich der eingeleiteten öffentlichen Erziehung entzogen haben und deren Aufenthalt bis auf weiteres unbekannt ist.

Diese Gruppe ist hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt, hat aber für die Untersuchung keine weitere Relevanz, da sie für eine behördliche Ausführungsentscheidung ausscheidet, demnach also nicht in das Spannungsfeld Rechtsdogmatik - Rechtswirklichkeit fällt.

§ 11: BEENDIGUNG UND AUFHEBUNG DER ÖFFENTLICHEN ERZIEHUNG

I. Die praktische Bedeutung der verschiedenen Aufhebungsgründe

1. FE-Abgänge: Statistik (BRD einschl. West-Berlin)

Die Statistiken bis 1974 unterscheiden zwischen den Beendigungsgründen Volljährigkeit und Tod sowie den Aufhebungsgründen "Erreichung des Erziehungszwecks", "Entlassung wegen anderweitiger Sicherstellung", "Geistige und seelische Regelwidrigkeiten" und "Aufhebung unter Widerrufsvorbehalt".

Ab 1975 wurde wegen der Neueinfügung des § 75 a die "Beendigung wegen Volljährigkeit" nochmals unterteilt in die Gruppe derer, die die Erziehungsmaßnahme danach freiwillig fortsetzen und die, die das Recht nach § 75 a nicht in Anspruch nehmen. Um einen Vergleich zu ermöglichen, wurde diese Unterscheidung

in der nachfolgenden Tabelle nicht berücksichtigt; aus dokumentarischen Gründen ist in Klammern aber die Quote derer angegebenen, die auch noch nach Vollendung des 18. Lebensjahres die bestehende Erziehungshilfe fortgesetzt haben.

	Entlassung wegen					
	Volljährigkeit	Erreich.d. Erzieh.zw.	Anderw. Sicherst.	Geist. u. seel. Reg.	Aufh. unt. Widerrufsv.	Tod
1963	20,7	53,9	20,4	1,5	2,9	0,6 %
1964	28,1	48,6	19,5	1,1	2,1	0,6 %
1967	29,8	46,3	19,5	2,0	1,9	0,5 %
1969	23,9	49,7	22,4	2,2	1,4	0,4 %
1970	21,6	52,2	22,3	2,4	0,9	0,6 %
1971	17,9	54,0	23,4	3,1	1,1	0,5 %
1972	15,7	55,6	23,0	4,3	0,7	0,7 %
1973	12,3	58,3	22,5	5,6	0,9	0,4 %
1974	23,3	50,7	20,5	4,9	0,5	0,1 %
1975	70,0 (14,6)	19,4	8,4	1,7	0,4	0,1 %
1976	59,9 (14,0)	23,8	13,8	1,6	0,3	0,6 %

Tab. 19: Prozentualer Anteil der Beendigungs- und Aufhebungsgründe bei FE

Beim Lesen der Tab. 19 ist zu beachten, daß die Zählungen im Zeitraum bis 1974 nur noch bedingt vergleichbar sind mit denen im Jahre 1975 (und danach). Durch die Herabsetzung des Volljährigkeitsalters von 21 Jahren auf 18 Jahre, geltend ab 1.1.1975, ergab sich für die gesamte öffentliche Erziehung, daß in einem viel häufigerem Maße als bisher die jeweilige Maßnahme von alleine durch Gesetz beendet wird (mit der Besonderheit einer freiwilligen Weiterführung nach § 75 a); die Zeit, die zur Verfügung steht, um einen Erziehungsrückstand auszugleichen, ist kürzer geworden, öfter als früher zu kurz. Eine Besonderheit, resultierend aus dem Volljährigkeitsgesetz, ist es, daß für

1975 gleich drei Jahrgänge gleichzeitig mündig wurden. Die Statistik weist deshalb für dieses Jahr eine unvermeidbare Verzerrung auf.

2. FEH-Abgänge: Statistik (BRD einschl. West-Berlin)

Bei der FEH-Abgangsstatistik gelten dieselben Besonderheiten, wie sie schon bei der FE-Statistik zu beachten waren. Eine Aufhebung unter Widerrufsvorbehalt gibt es bei der FEH nicht, dafür ist eine Entlassung auf Antrag des Personensorgeberechtigten zwingend.

	Entlassung wegen					
	Volljährigkeit	Erreich.d. Erzieh.zw.	Anderw. Sicherst. d.Erz.zw.	Geist. u. seel. Regelwidr.	Aufh. auf Antrag d. Pers.s.ber.	Tod
1963	4,0	44,1	19,0	2,2	30,3	0,4 %
1964	5,4	39,2	17,5	1,9	35,7	0,3 %
1967	7,3	35,5	16,4	1,7	38,9	0,2 %
1969	7,3	38,9	14,3	1,2	37,9	0,4 %
1970	7,5	38,9	13,9	1,2	38,2	0,3 %
1971	7,9	38,9	16,1	1,7	35,1	0,3 %
1972	6,4	42,2	14,6	2,5	33,9	0,4 %
1973	6,2	42,0	15,0	1,8	34,6	0,4 %
1974	18,5	37,7	12,6	1,7	29,1	0,4 %
1975	45,9 (19,2)	20,0	8,4	0,8	24,8	0,1 %
1976	34,7 (14,0)	22,8	9,7	0,8	31,8	0,2 %

Tab. 20: Prozentualer Anteil der Beendigungs- und Aufhebungsgründe bei FEH

3. Statistische Grundaussagen

Das angestrebte Ziel jeder öffentlichen Erziehung, eine Gefährdung der leiblichen, geistigen und seelischen Entwicklung des Minderjährigen zu beseitigen bzw. Verwahrlosungserscheinungen zu beheben - in der Tabelle als Zweckerreichung bezeichnet -, wird nur in etwa einem Drittel bis der Hälfte aller Fälle erreicht. Die Erfolgswahrscheinlichkeit liegt bei der FE deutlich höher (46,3 % bis 58,3 %) als bei der FEH (35,5 % bis 44,1 %). Die Werte 1975 und 1976 können aus oben genanntem Grund nicht damit verglichen werden.

Insgesamt gesehen hat die Erreichung des Erziehungszwecks die größte Bedeutung bei den Abgangsgründen.

Eine anderweitige Sicherstellung des Erziehungszwecks[235] führt in bedeutend weniger Fällen zur Aufhebung (zwischen 12,6 % und 23,4 %), hat aber - mit wenigen Ausnahmen - über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg als drittwichtigster Abgangsgrund Einfluß gehabt.

Die Volljährigkeit, die bis 1974 schon gar nicht selten die öffentliche Erziehung von Gesetzes wegen beendet hat - in FE in bedeutend stärkerem Maße (bis zu 29,8 %) als bei der FEH (bis 18,5 %) -,ist der Abgangsgrund, der den größten Bedeutungszuwachs erfahren hat. Auch in Zukunft werden es bis zu einem Drittel aller Jugendlichen sein, die aus der öffentlichen Erziehung erst mit Vollendung des 18. Lebensjahres entlassen werden.

In 0,1 % bis 0,7 % aller Fälle führt der Tod des Minderjährigen zur Beendigung von FEH/FE und etwas häufiger, wenngleich immer noch selten (0,8 % bis 5,6 %), führen geistige und seelische

---

235) Zum Begriff: Potrykus, § 75 Anm. 6 mit weiteren Literaturnachweisen; (z.B. Bestellung eines Erziehungsbeistandes, Verurteilung zu einer Jugendstrafe);

Regelwidrigkeiten[236] zur Aufhebung.

Eine Aufhebung der FE unter Widerrufsvorbehalt - bei der FEH gibt es eine vergleichbare Möglichkeit nicht - wird von den Erziehungsbehörden sehr zurückhaltend verfügt, in den letzten Jahren noch seltener als sowieso schon in den sechziger Jahren (2,9 % bis 0,3 %).

Dagegen erfolgt die Aufhebung auf Antrag des Personensorgeberechtigten - eine Möglichkeit, die nur im Rahmen der FEH eröffnet ist - in etwa einem Drittel aller Fälle, wobei auch in Zukunft keine abnehmende Tendenz zu vermuten ist.

II. Die Feststellung der Aufhebungsgründe durch die Institutionen

1. Der Erziehungsbericht

a) Der Heimbericht

Zwar kann ein Erziehungsheim nicht von sich aus die Aufhebung von FEH/FE verfügen, hat aber dennoch mit dem Entwicklungsbericht - der mindestens jährlich, oft auch halbjährlich der zuständigen Erziehungsbehörde zu erstatten ist - den stärksten Einfluß auf das Ende oder die Fortsetzung der öffentlichen Erziehung. Der Inhalt einer solchen Beurteilung ist nicht genormt und der Beobachtungsrahmen nicht festgelegt. Dementsprechend unterschiedlich fallen die Berichte dann auch aus: Das geht von der stichpunktartigen, nur wertenden Beschreibung, "faul, renitent und unkameradschaftlich", bis hin zur akribischen, psychologisch-pädagogischen Diagnose. Sehr oft bedarf es mehrerer Anmahnungen durch das betreuende Jugendamt, bis der Bericht vom Erziehungsheim gefertigt wird. Seine Bedeutsamkeit

---

236) Auch als sog. medizinische Unerziehbarkeit bekannt; zum Begriff: Potrykus, § 75 Anm. 8 mit Literaturnachweis;

für die Frage, ob der Erziehungszweck erreicht ist, liegt vor allem in der Schlußbemerkung. Sie ist ein Urteil darüber, ob die Durchführung weiterhin sinnvoll ist, ob das Heim die Weiterbetreuung bei sich oder in einer anderen Einrichtung empfiehlt.

b) Der Beobachtungsbericht anderer Unterbringungsstellen

Ersatzfamilien und Wohngemeinschaften genießen in viel geringerem Maße als Erziehungsheime ein selbständiges Beurteilungsrecht. Schon wegen der größeren räumlichen Nähe fällt es hier dem Jugendamtssachbearbeiter leichter, öfters persönliche Besuche oder Kontrollen durchzuführen. Die Informationen, die von den Familien oder den Betreuungspersonen in Wohngemeinschaften und Lehrlingsheimen übermittelt werden, dienen dazu, daß der Sozialarbeiter in der Erziehungsbehörde einen eigenen Bericht über die Entwicklung des Minderjährigen anfertigen kann.

2. Der Beitrag der Erziehungsbehörde[237]

Ist der Heimbericht nicht widersprüchlich und im Ergebnis schlüssig, wird die Behörde der dort ausgesprochenen Empfehlung ohne größere Prüfung entsprechen. Vor allem, wenn ein Erziehungsheim schon längere Zeit mit einem Jugendamt zusammenarbeitet[238], ohne daß auffallende Unregelmäßigkeiten zu beklagen waren, gilt deren Beurteilung der Erziehungssituation. Wegen der größeren Sachnähe jeder Unterbringungsstelle wird ein anderes Vorgehen von meinen Gesprächspartnern auch nicht für möglich gehalten.

---

237) Die Kompetenzregelung ist nicht in allen Bundesländern einheitlich. Während in Berlin etwa die Voraussetzungen für eine Aufhebung der öffentlichen Erziehung alleine durch ein Referat beim Senator FJS (entspricht im Behördenaufbau dem LJA) geprüft werden, fällt die eigentliche Entscheidung in Bayern bereits an den JA und die Beteiligung des LJA ist mehr formeller Natur;

238) Zu Fragen des Zusammenwirkens zwischen Heim und Erziehungsbehörde: Carspecken, RdJ 76, 314 ff.;

Für die Aufhebung der öffentlichen Erziehung spielt aber neben der Entwicklung des Minderjährigen die Veränderung der häuslichen Situation der Personensorgeberechtigten eine Rolle. Entscheidungserhebliche Erkenntnisse darüber muß die Behörde selbst gewinnen. Mit welcher Genauigkeit dabei gearbeitet wird, läßt sich durch meine Erhebung nicht ermitteln; und vor allen Dingen wäre hier die Aufstellung verallgemeinernder Thesen unzulässig, sind doch die Erziehungsbehörden ganz unterschiedlich personell ausgestattet.

Die Entlassungsgründe sind bestimmte (Volljährigkeit, Anderweitige Sicherstellung, Aufhebungsantrag des Personensorgeberechtigten) oder unbestimmte (Erreichung des Erziehungszwecks, geistige und seelische Regelwidrigkeiten) Rechtsbegriffe. Bei der Gruppe der bestimmten Rechtsbegriffe bleibt dem Sozialarbeiter der Erziehungsbehörde schon denknotwendig kein Handlungsspielraum, so daß sich dabei Rechtsdogmatik und -praxis decken. Bei der Gruppe der unbestimmten Rechtsbegriffe gilt für die geistige und seelische Regelwidrigkeit, daß die Voraussetzungen ausschließlich durch medizinische und psychologische Begutachtung festgestellt werden.

Die Behörde bestimmt selbst nur, ob der Erziehungszweck erreicht ist. Diese Entscheidung unterliegt einer individuellen pädagogischen Wertung; sie kann nur positiv oder negativ ausfallen. Welche Anforderungen im einzelnen gestellt werden und ob eine bundeseinheitliche Praxis besteht, wäre vom Umfang her der Gegenstand einer eigenen Untersuchung.

Die Behörde muß bei FE das Vorliegen von Aufhebungsgründen von sich aus oder auf Antrag hin prüfen, § 75 Abs. 4 Satz 1. Aus den analysierten Akten war aber zu ersehen, daß der Aufhebungsantrag kaum berücksichtigt wird. Meist handelt es sich dabei nicht um ein formelles Schreiben, sondern die Betroffenen (Eltern bzw. der Jugendliche selbst) bitten, fragen oder klagen an, immer aber mit dem deutlichen Wunsch, die FE zu beenden. Meist erfolgt daraufhin vom JA keine Antwort, selten einmal wird das persönliche Gespräch gesucht oder eine schriftliche

Bescheidung (dann ohne Rechtsmittelbelehrung) erteilt. Nie wurden solche Anträge dem zuständigen Vormundschaftsgericht (bzw. wenn der Landesgesetzgeber von der Möglichkeit des § 75 Abs. 6 Gebrauch gemacht hat, dem LJA) zur Beschlußfassung vorgelegt. Es hat den Anschein, als wären sich die JA des rechtserheblichen Charakters der Briefe, Postkarten und persönlichen Vorsprachen (durch Vermerk aktenkundig gemacht), in denen die FE-Aufhebung gefordert wird, nicht bewußt.

III. Die Unterschiede zwischen FEH und FE

1. Beendigungsgrund Volljährigkeit

Die Volljährigkeit beendet FE weit öfter als FEH, obwohl andererseits auch der Erziehungszweck bei FE häufiger erreicht wird als bei FEH. Der Unterschied erklärt sich aus dem starken Einflußrecht der Personensorgeberechtigten bei FEH. Sie stellen - meist gegen den Rat der JA - Aufhebungsantrag, wenn sich zeigt, daß die öffentliche Erziehung bis zur Volljährigkeit ihres Kindes keinen durchschlagenden Erfolg mehr erwarten läßt. Der Hintergrund für diese - von den Erziehungsbehörden ungern gesehene - Vorgehensweise ist nach Ansicht meiner Interviewpartner die falsche Bewertung der FEH durch die Erziehungsberechtigten. Wie an anderer Stelle bereits erwähnt, wird von ihnen FEH mit Erziehungsheim gleichgesetzt, wobei der strafende Aspekt der Maßnahme gesucht und gewünscht wird. "Eltern wollen sich nicht als Versager sehen und drohen ihren Kindern häufig mit der Heimunterbringung."[239] Diese unter der falschen Straferwartung beantragte FEH ist demnach nur als kurzfristig gedacht und wird unabhängig von der Wirkung bald wieder beendet.

---

239) Dr. Janzen, AFET-Schriftenreihe 14/60, S. 103;

2. Aufhebung wegen Erreichung des Erziehungszwecks

Der Erziehungszweck wird bei der FE um durchschnittlich 25 % häufiger erreicht als bei der FEH. Auch hier gilt im wesentlichen das zur Volljährigkeit Gesagte. Die frühzeitige, vor Erfolgseintritt erfolgende Aufhebung der Erziehungsmaßnahme geschieht durch die Personensorgeberechtigten, indem sie den Antrag nach § 75 Abs. 3 stellen. Die Behörde hat wenig Möglichkeiten, ihren entgegenstehenden Willen sofort durchzusetzen, selbst wenn eine weitergeführte Hilfe sichtlich Erfolg hätte[240].

3. Zu den weiteren Aufhebungsgründen

Die Entlassungsgründe "Anderweitige Sicherstellung", "Geistige und seelische Regelwidrigkeiten" und "Tod" weisen zwischen FE und FEH keine signifikanten Unterschiede auf, so daß sich eine besondere Interpretation erübrigt.

---

240) Nur für den Fall, daß der Minderjährige in seiner Entwicklung zu verwahrlosen droht, kann FE - evtl. in der Form des § 67 - angeordnet werden;

DRITTER TEIL

THEORIE UND PRAXIS IM VERGLEICH

§ 12: DIE AUSFÜHRUNG DER ÖFFENTICHEN ERZIEHUNG

I. Vorbemerkung

Die Ausgangsfrage lautete: Wovon hängt es ab, ob ein Minderjähriger in FEH/FE in ein Erziehungsheim, in eine Ersatzfamilie, in eine Wohngemeinschaft oder in eine sonstige Erziehungsstelle kommt? Die Vorstellungen des Gesetzgebers, wie sie im geschriebenen Recht zum Ausdruck kommen, und die Erziehungsbehördenpraxis wurden darauf hin untersucht.

Diese Ergebnisse gilt es nun zu vergleichen, denn ein Auseinanderklaffen von Anspruch und Wirklichkeit könnte nicht nur eine - wenn auch sicher nicht gewollte - Rechtsverletzung sein, sondern würde neben der Aus- und Durchführung die gesamte öffentliche Erziehung in Frage stellen. Im Hintergrund gilt es dabei immer auch mitzubedenken, ob eine gesetzliche Regelung überhaupt praktischen Notwendigkeiten entspricht.

Erst die Übereinstimmung von Theorie und Praxis führt zu dem Maß an Rechtssicherheit - weil Vorhersehbarkeit -, wie sie rechtsstaatlich geboten ist. Die Rechtswirklichkeit wird in erster Linie in Bezug auf das geltende Recht gesehen, so daß jedes Ergebnis nur besagt, inwieweit Korrekturen bei der täglichen Jugendbehördenarbeit für nötig erachtet werden und nicht, ob rechtspolitische Konsequenzen zu ziehen sind.

Dennoch kann es für die Reformdiskussion zum öffentlichen Erziehungsrecht nicht unbeachtlich sein, ob die Kritik an der Jugendamtspraxis eine andere sein muß als die am geltenden Recht. Entspricht das geltende Recht - und als Folge davon die Rechtswirklichkeit - nicht mehr den Anforderungen der Zeit, kann nur das Parlament durch Rechtsreform eine Verbesserung schaffen. Ganz andere Konsequenzen sind zu ziehen, wenn die Jugendamtspraxis hinter den Erfordernissen einer effektiven Jugendfürsorge zurückbleibt, obwohl das JWG selbst einer wirkungsvolleren Behördenarbeit nicht im Wege stünde. Dann darf nicht gewartet werden, bis ein anderes Jugendhilferecht geschaffen ist. Die Jugendämter müssen und können sofort handeln. Das Gebot der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gebietet es, eine Praxis zu beenden, die vom geltenden Recht kaum mehr getragen wird.

II. Die Bedeutungslosigkeit der Ersatzfamilien-Unterbringung

Die Ersatzfamilie ist die vorrangige Unterbringungsform[241]. Dennoch wird nicht einmal jeder zehnte Jugendliche[242] dort aufgenommen, oder anders ausgedrückt: die Jugendbehörden erlassen in nicht einmal neun von hundert Fällen eine Ausführungsanordnung, die Erziehung in der Ersatzfamilie bestimmt. Die Diskrepanz ist augenfällig.

Wird sie durch die eruierten Motive und Einflüsse stichhaltig erklärt? Für den Fall, daß eine andere Entwicklung technisch nicht möglich oder pädagogisch nicht vertretbar wäre, lägen Gesetz und Praxis nicht im Widerspruch zueinander.

Man kann eine bestimmte Unterbringung nur dann sinnvoll vorschreiben, wenn man die diesbezüglichen Stellen zur Verfügung stellt bzw. beschafft. Ersatzfamilien gibt es aber zu wenig, war das Hauptargument der Praktiker. Das kann so lange nicht überzeugen, bis nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft sind, um das Angebot dem Bedarf anzupassen. Hier wird bei weitem noch nicht genügend getan. Es ist doch erstaunlich, daß im Jahre 1963 noch 4386 Familien sich bereit erklärt haben, ein fremdes Kind, das als verwahrlost oder entwicklungsgestört galt, zu erziehen, während es 1976 nur noch 1050 Familien sind. Das läßt sich nicht mit der fehlenden Bereitschaft der meisten Familien erklären, ein fremdes Kind aufzunehmen, da dies eine Erfahrungsaussage ist, die auch schon vor zehn Jahren gegolten hat[243a].

Bedeutsam ist vielmehr, daß die Ersatzfamilie sich in der Regel eigeninitiativ zur Aufnahme bereit erklärt, wobei wiederum auslösendes Moment oft die Bekanntheit mit dem Minderjährigen ist[243]. Das führt dazu, daß der allgemeine Rückgang bei

---

241) Siehe S. 21 ff.;
242) Tab. 3 und 4;
243) Siehe S. 85;
243a)Vgl. Jugendbericht 68 NRW;

der Anordnung der öffentlichen Erziehung unmittelbar eine Verringerung aufnahmebereiter Familien bewirkt. In viel zu geringem Maße wird der Kontakt zwischen möglichen Ersatzfamilien und darauf angewiesenem Minderjährigen von der Erziehungsbehörde eigeninitiativ hergestellt.

Mit absoluter Sicherheit kann auch gesagt werden, daß noch lange nicht all die FEH- und FE-Fälle, denen eine geeignete Familie sinnvoll helfen könnte, dort untergebracht sind. Selbst Gesprächspartner aus den Jugendämtern, die wegen der schweren Sozialisationsschäden ihrer Klienten pädagogische Einwände gegen die Familienunterbringung genannt haben[244], beklagten andererseits auch, daß sich kaum Familien finden lassen, die ein schwererziehbares Kind aufnehmen. Auf den Widerspruch in diesen zwei Aussagen angesprochen, wurde immer konzediert, daß man es in manchen Fällen schon mit der Ersatzfamilie versuchen würde[245]. Es kann nicht Aufgabe einer rechtlichen Untersuchung sein, eine pädagogische Wertung vorzunehmen. Es kann deshalb hier nicht entschieden werden, welches Persönlichkeitsbild und welche Entwicklungsprognose vorliegen muß, damit eine Heimunterbringung der gesetzlichen Forderung nach bestmöglicher Erziehungshilfe eher entspricht als eine Ersatzfamilien-Unterbrin-

---

244) In dieser Allgemeinheit kann sowieso nicht behauptet werden, Familien wären mit der Betreuung fremder, sozialisationsgeschädigter Kinder überfordert. "In vielen Fällen besteht die Aufgabe (von FE) einfach darin, das Kind oder den Jugendlichen in geordnete Verhältnisse zu bringen, um schlechte Einflüsse und schlechten Umgang fernzuhalten. Alsdann ist die beste Unterbringung in einer geeigneten Familie." Eine Feststellung, die schon 1932 von dem erfahrenen Pädagogen Walter Hofmann getroffen wurde (in Fürsorgeerziehung u. Jugendstrafvollzug, Klinkhardt's Pädag. Quellentexte, 69 - Probleme der FE, S. 87);

245) In Bayern muß das LJA zustimmen, Art. 27/IV BayJAG, wenn die öffentliche Erziehung sofort in einer Ersatzfamilie begonnen wird. Diese Zustimmung wird aber, so hat man mir gesagt, immer erteilt, es sei denn, daß man eine Unterbringung vermutet, die nach den §§ 4, 5 und 6 JWG anzuordnen gewesen wäre und die das JA aus fiskalischen Überlegungen umgehen möchte. Die Vorstellung, während einer eingangs durchgeführten Heimunterbringung könnte eine sinnvollere Prognose und ein umfassender Erziehungsplan erarbeitet werden, wird dagegen heute - zu Recht - gering geachtet;

gung. Dagegen muß festgestellt werden, daß die Jugendämter selbst solche erzieherischen Maßstäbe weder schriftlich noch durch konkludente gleichmäßige Übung festgelegt haben. Zwar mag man den - leider nicht immer - sozialpädagogisch ausgebildeten Sachbearbeitern ein fachlich qualifiziertes Urteil hinsichtlich der Ausführungsanordnung zugestehen, doch mangels übereinstimmender Kriterien, die dazu noch nicht einmal offengelegt werden, ist die rechtliche Kontrolle von Entscheidungen sehr erschwert.

Noch bedenklicher, weil bereits unmittelbar rechtswidrig, erscheint mir die Tatsache, daß die Ausführung der öffentlichen Erziehung erheblich von nichtpädagogischen Gründen beeinflußt wird. Damit meine ich die Einflüsse, die ich unter dem Stichwort "Verwaltungsroutine"[246] zusammengefaßt habe. Die Behörden handeln nicht vorsätzlich contra legem, sondern wahrscheinlich ohne genaue Kenntnisse der gesetzlichen Erfordernisse. Vor allem wird verkannt, daß die Ausführungsmöglichkeiten des § 69 Abs. 3 nicht völlig gleichwertig nebeneinander stehen. Wer davon ausgeht, daß die eine Unterbringung so gut ist wie die andere, neigt dazu, verwaltungstechnische Zweckmäßigkeitsüberlegungen einer Entscheidung zugrunde zu legen. Da es auch keine veröffentlichte Gerichtsentscheidung bis heute zu diesem Problem gibt, ist kein äußerer Anlaß gegeben gewesen, die Praxis zu überdenken. Selbst wenn im Einzelfall die Ausführungsanordnung alleine angefochten wird, ist es aus der ex-post-Stellung heraus nicht schwer, eine rechtlich tragbare Begründung dafür zu finden.

Erst wenn sich die Verantwortlichen bewußt gemacht haben, wie sehr Theorie und Praxis auseinanderklaffen, kann mit einer Annäherung von Anspruch und Wirklichkeit gerechnet werden. Die Ersatzfamilien-Unterbringung muß in ihrer Bedeutung gestärkt werden, indem man vorrangig geeignete Stellen findet. Die bisherige Werbung der Erziehungsbehörden reicht nicht aus. Die Öffentlichkeitsarbeit muß verstärkt werden[247]. Sie beschränkt sich auf eine wenig einfallsreiche und nicht engagierte Ausschreibung in den Gemeinden. Eine genauer überlegte und geplante Zielgruppenansprache hat

246) Siehe S. 82 ff.;
247) Zur Bedeutung der Öffentlichkeitsarbeit der Erziehungsbehörden ganz allgemein: Carspecken, ZBlJR 72, 384 ff.;

nachweislich[248] Erfolge zu verzeichnen. Die Aufgabe selbst kann und muß bedeutend lukrativer ausgestaltet werden. Dazu gehört vor allem eine finanzielle Regelung, die Anreiz bietet. Schon im Jugendbericht der Bundesregierung wird ausgeführt[249], daß die heutigen Tagespflegesätze zu niedrig sind. Die familienerzieherische Tätigkeit erfährt eine fast abschreckende Unterbewertung. Das kann nicht mit dem Argument relativiert werden, daß echtes soziales Engagement nicht eines finanziellen Köders bedürfe oder daß die Erziehungsbereitschaft nur des Geldes wegen eine Gefahr sei. Diese Argumente richteten sich nämlich in gleicher Weise gegen jede andere institutionalisierte Erziehungshilfe und vor allem gegen jede professionelle Sozialarbeit.

Zu denken wäre auch an eine gleichzeitig betreuende und beratende Aus- und Weiterbildung der Ersatzfamilien in speziellen Kursen. Bei dem sogenannten "Tagesmüttermodell"[249a] hat man diesen Weg der Schulung und parallel zum Einsatz laufenden Erziehungsberatung durch Fachleute schon mit Erfolg beschritten[249b]. Eine Qualifizierung würde einmal die Sozialisationsfähigkeit der Familie steigern und dann auch, wegen der berufsähnlichen Stellung, die wiederholte Bereitschaft, ein Kind zu nehmen, fördern.

Die Aufzählung ist beispielhaft und ohne Anspruch auf Vollständigkeit. Solange die Erziehungsbehörden nicht alle Möglichkeiten ausschöpfen, um den Gesetzesauftrag der vorrangigen Ersatzfamilien-Unterbringung zu erfüllen, ist der Vorwurf rechtswidrigen Handelns existent.

Weitergehend noch wird das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) durch die gängige Praxis in Frage gestellt. Denn in Erfüllung seiner Verpflichtung aus dem Sozialstaatsgebot bietet der Staat

---

248) Jugendbericht der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen, 1968, S. 34: ... Von den JA wird berichtet, daß gezielte Werbung in Zusammenarbeit mit Kräften der freien Wohlfahrtspflege besonders erfolgversprechend ist. Der erfolgreichste Weg (Pflegefamilien zu gewinnen) besteht darin, eine besondere Fachkraft einzustellen. In einem JA-Bereich konnte dadurch die Zahl der gefundenen Stellen verdoppelt werden. ...;

249) Dritter Jugendbericht 1972, S. 62;

249a) Siehe Süddt. Zeitung vom 5./6./7. Jan. 1979; der Schlußbericht des vom DJI betreuten Projektes wird erst im September 1979 vorgelegt;

249b) Ausführlich dazu: DJI aktuell "Das Modell Tagesmütter - Erfahrungen und Perspektiven", 1977;

beispielsweise auch durch das JWG Leistungen an[250], im konkreten Fall die vorrangige Unterbringung von Minderjährigen, die sich in FEH/FE befinden, in Ersatzfamilien. Unternimmt die öffentliche Hand nicht alles, um ein ausreichendes Angebot an Plätzen sicherzustellen, bewirken sogar finanzielle Barrieren eher den Abbau - während gleichzeitig eine um vieles kostspieligere Erziehungsheim-Unterbringung forciert wird - und verliert die Ersatzfamilie als Unterbringungsangebot des Staates in einem Maße an Bedeutung, daß der gesetzliche Auftrag nicht mehr ausreichend wahrgenommen wird, gerät die Verpflichtung aus Art. 20 Abs. 1 GG in Gefahr, unerfüllt zu bleiben.

In diesen Zusammenhang muß die verunglückte bayerische Lösung[251] des Art. 27 Abs. 1 JAG gestellt werden. Wenn dort die Ersatzfamilien-Unterbringung an die Voraussetzung geknüpft ist, daß eine geeignete Familie vorhanden ist, führt das nur zu Mißverständnissen. Zu leicht ziehen die Jugendämter daraus den Schluß, daß fehlende Stellen ohne weiteres schon eine Heimunterbringung rechtfertigen. Statt dessen liegt in dieser Gesetzesformulierung konkludent der Auftrag, alles zu tun, um geeignete Ersatzfamilien zu finden. Erst wenn diese Verpflichtung erfüllt und ohne Erfolg geblieben ist, kann es im Einzelfall einmal gerechtfertig sein, vorübergehend eine nachrangige Unterbringung zu wählen.

Das Problem der fehlenden Ersatzfamilien ist in der Praxis schon einige Zeit bekannt. So wurde bereits 1973 auf der 34. Arbeitstagung der Bundesarbeitsgemeinschaft der LJA gefordert[252], besondere Anstrengungen zur Gewinnung von Erziehungsfamilien für Minderjährige in öffentlicher Erziehung zu unternehmen und dabei die fachliche Begleitung und Beratung dieser Familien sicherzustellen. Um so befremdlicher mutet es an, daß bis heute noch nichts Wesentliches in dieser Richtung geschehen ist, vielmehr der Mangel an Familien zu einem fortschreitenden Bedeutungsverlust der Unterbringungsform geführt hat.

---

250) JWG als Forderung des Sozialstaatsprinzips; siehe dazu in anderem Zusammenhang: Kühne, RdJ 71, 182, NJW 71, 1438 und besonders Jus 73, 689;
251) Siehe S. 18;
252) Neuer Rundbrief Berlin 2/73, S. 64;

III. Die Einweisung von Minderjährigen in ein Erziehungsheim ohne Begründung

Es gibt auch bei den Jugendbehörden eine bedenkliche Gleichsetzung von Fürsorgeerziehung und Heimerziehung. Das erstaunlichste Ergebnis meiner Befragung war, daß man sich kaum bemüht, eine Einweisung in das Erziehungsheim mit pädagogischen Argumenten abzusichern. Sehr oft konnte ich aus den Akten nachweisen, daß man einfach die Merkmale und Aspekte, die eine Verwahrlosung oder Entwicklungsgefährdung indizierten, als gleichzeitige Begründung für die Unterbringung im Erziehungsheim genannt hat.

Der unmittelbare Schluß von den Voraussetzungen zur öffentlichen Erziehung auf die Durchführung ist aber falsch, sonst bedürfte es keiner differenzierten Unterbringungsformen. Es genügt nicht nur die Beschreibung des Erziehungsnotstandes, sondern es bedarf eines Planes für die Behebung, verbunden mit einer Prognose über die wahrscheinliche Entwicklung, je nach gewählter Unterbringung. Das soll nicht heißen, daß Feststellungen zur Situation des Kindes nicht Hinweise auf die Therapie geben könnten, nur genügt nie allein die Beschreibung der Vorgeschichte, um feststellen zu können, daß ausschließlich das Erziehungsheim noch helfen kann.

Diese Feststellung muß die Behörde aber gemäß § 69 Abs. 3 treffen[253]. Das Gesetz verlangt nicht nur für das "Ob" der öffentlichen Erziehung, sondern ebenso für das "Wie" von FEH und FE genaue Erforderlichkeitsabwägungen und Oberlegungen zur Verhältnismäßigkeit.

Es bleibt die unabdingbare Forderung an die Jugendamtspraxis, die Ausführungsanordnung genau zu begründen[254]. Selbst wenn zu

---

253) Siehe S. 28;

254) Zu einem solchen Versuch, für jeden Minderjährigen die geeignete Unterbringung zu finden, siehe Olo Luuka, ZBlJR 76, 337 ff.. Er stellt einen Erhebungsbogen des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen vor, nach dem unterbringungsrelevante Fakten festgestellt werden sollen;

Beginn eine begründete Heimeinweisung angeordnet wurde, ist immer wieder - anhand der Erziehungsberichte, die das Jugendamt anfordern muß - zu prüfen, ob die Voraussetzungen sich nicht geändert haben und damit eine Unterbringungsumstellung notwendig geworden ist. Soweit meine eigenen Erhebungen eine Beurteilung zulassen, findet eine solche permanente Kontrolle nicht statt.

IV. Inflationäre Tendenzen bei der Rückführung in die eigene Familie unter Aufrechterhaltung der öffentlichen Erziehung

Von der Widersprüchlichkeit der gesetzlichen Regelung, die FEH und FE auch in der eigenen Familie durchführen will, ist schon im rechtsdogmatischen Teil gesprochen worden. Selbst wer dem Ergebnis[255] nicht zustimmt, weil er am Bestand der Ermächtigung expressis verbis nicht vorbeigehen will, müßte die Möglichkeit außerordentlich einschränkend anwenden. Ein Minderjähriger, der nicht mehr gefährdet erscheint, darf nicht unnötig weiter mit öffentlichen Erziehungsmaßnahmen belegt werden; ein Elternhaus, das seine Personensorgeverpflichtungen vermutlich in Zukunft erfüllen wird, hat auch Anspruch, daß ihm das alleinige Sorgerecht wieder eingeräumt wird.

Die statistischen Zahlen geben zu Zweifeln Anlaß, ob die Praxis Ausführungsanordnungen, die die Unterbringung in der eigenen Familie verfügen, genügend restriktiv anwendet. Ein nicht geringer Teil aller FE-Fälle (Tab. 11) lebt zuhause; bei den FEH-Unterbringungen immerhin noch fast 10 % der Betroffenen (Tab. 13). Dahinter versteckt sich, was nicht zu übersehen ist, nicht selten der gute Wille des Sachbearbeiters, den Familien zu helfen und belastende Auswirkungen für alle Betroffenen zu

255) Siehe meine Ausführungen S. 36 ff.; die darin enthaltende Konsequenz, keine FEH/FE-Unterbringungen in der eigenen Familie zu veranlassen, wird heute noch nicht gezogen;

vermindern. Deshalb wird eine diesbezügliche Übung in den seltensten Fällen als ungerecht empfunden, was aber an der rechtlichen Bedenklichkeit nichts ändert. Den Beteiligten wäre mehr gedient, wenn FEH/FE aufgehoben und Erziehungsbeistandschaft angeordnet würde. Die Aufhebung der FE könnte unter Widerrufsvorbehalt erfolgen, § 75 Abs. 2 Satz 3, so daß die vorgeschlagene Verfahrensweise auch die rasche Handlungsfähigkeit der Behörden bei nachträglich auftretenden erzieherischen Notständen gewährleisten könnte. Wird bei einer aufgehobenen FEH später wieder die Ersatzerziehung notwendig, genügt ein Antrag der Erziehungsberechtigten, § 63, damit das Jugendamt eine Fremdunterbringung veranlassen kann. Verfahrensbedingte Maßnahmeverzögerungen brauchen dabei nicht aufzutreten.

V. Keine Experimente

Das Jugendwohlfahrtsrecht hat bewußt keinen abschließenden Katalog der möglichen Durchführungsformen öffentlicher Erziehung erstellt, nicht zuletzt auch darum, daß neue pädagogische Erkenntnisse ohne Gesetzesänderungen verwirklicht werden können. Andererseits werden die Jugendbehörden nicht verpflichtet zu experimentieren. Daraus ließe sich ableiten, daß jede Praxis rechtsdogmatisch vertretbar ist. Die Bereitschaft, pädagogisches Neuland zu betreten, hängt demzufolge wirklich auch fast alleine davon ab, ob der jeweilige Jugendamtsleiter Innovationen für notwendig hält oder nicht. Ganz deutlich kommt an dieser Stelle eine politische Komponente ins Spiel: konservatives Beharren oder reformerischer Eifer. Da die Führung der Behörde immer ein politisches Mandat hat (z.B. der Landrat in Bayern, der seinen Jugendamtsleiter anweisen kann, oder der Senator für Jugend, Familie und Gesundheit in Berlin, der über Ausführungsvorschriften Einfluß nimmt und eine Richtlinienkompetenz hat), ist ihr Einfluß auf sonstige Unterbringungsformen nicht gering zu achten. Diese Praxis läßt sich demnach - da legitim - nur politisch bewerten, was nicht meine Aufgabe ist.

In einem Punkt scheinen mir dennoch auch rechtliche Bedenken angebracht. Wie bereits erwähnt, kennt das JWG im Gegensatz zum alten RJWG den Begriff der pädagogischen Unerziehbarkeit nicht. Es gibt aber Fälle, für die in den vom Gesetz ausdrücklich genannten Durchführungsformen nichts getan werden kann.

Manche Jugendämter resignieren dann[256] und veranlassen zum Beispiel die Rückführung in die eigene Familie oder eine Unterbringung in immer neue Heime. Das genügt sicher nicht der Forderung des § 1 Abs. 1 nach bestmöglicher Erziehung. Wenn durch eine sonstige Unterbringung bessere Sozialisationserfolge zu erwarten sind, muß diese erfolgen. Als Beispiel sei die Berliner Schutzhilfe genannt. Für Problemfälle, vor allem Trebegänger[257], hat man, nachdem herkömmliche Methoden versagt haben, eine neue erfolgreichere Hilfeform entwickelt. Für die Berliner Behörden bedeutet das, entsprechend dem allgemeinen Rechtsgedanken der Selbstbindung der Verwaltung, daß Jugendliche mit gleichen Voraussetzungen Anspruch auf die gleiche Unterbringungsform haben. Andere Bundesländer aber, die keine der Schutzhilfe vergleichbare Einrichtung kennen und die deshalb auf ständige Heimausreißer (Treber) zum Beispiel nicht adäquat reagieren können, sind wohl verpflichtet, eine geeignete sonstige Unterbringungsform aufzubauen und nicht resignativ mit untauglichen Durchführungen zu operieren.

VI. Die Not mit den Wohngemeinschaften

Die Unterbringung von Minderjährigen in FEH und FE in Wohngemeinschaften ist zulässig. Dabei darf die Einschränkung nicht übersehen werden, die für jede andere Durchführung auch gilt: nur dann nämlich, wenn sie geeignet ist. Dazu müssen ausdrücklich pädagogische Erwägungen angestellt werden.

Soweit heute schon Erfahrungsberichte[258] über Wohngemeinschaften vorliegen, muß daran gezweifelt werden, ob in der Praxis von den richtigen Überlegungen ausgegangen wird. Viele entmutigende Ergebnisse bis hin zum Scheitern einiger Modelle sind

---

256) Siehe S. 102;
257) Siehe S. 113/114 mit weiteren Literaturangaben;
258) z.B.: UJ 1971, 520; Neuer Rundbrief Berlin, Heft 4/70, S. 44, und Heft 2/74, S. 40 ff.; UJ 1970, 244 ff.; instruktiv schildert Brosch, S. 134 ff., interne Probleme von Bewohnern eines Wohnkollektivs;

darauf zurückzuführen, daß nicht genügend Sorgfalt darauf verwendet wurde, geeignete Minderjährige auszuwählen und betreuen zu lassen. Diese müssen zumindest schul- oder arbeitsfähig sein und müssen wenigstens über eine gewisse psychische Stabilität verfügen. Alkohol- oder Drogenabhängigkeit würde einen Jugendlichen für eine Wohngruppe ungeeignet sein lassen[259]. Das Deutsche Jugendinstitut hat festgestellt, daß genau das Gegenteil geschieht: "Das Scheitern vieler Wohngemeinschaftsmodelle ist unter anderem auch daraus zu erklären, daß bisher durch Zuweisungspraktiken der Behörden meist eine Gruppe von "Sozialschwerbeschädigten" (mit langjähriger Heimsozialisation, ..., mit massiver Versorgungshaltung) nach meist fast zufälligen Kriterien zusammen leben und lernen sollten. Weiterhin wurden durch Finanzierungsregelungen latente Abhängigkeiten verstärkt, ..."[260] Des weiteren wird noch die unpädagogische "Auflagenpolitik" der Behörden bemängelt. Eine solche Praxis findet natürlich im Gesetz keinen Rückhalt mehr.

Und noch ein Aspekt ist zu beachten. Dem Recht auf freie Selbstbestimmung, Art. 2 GG, bei dem Erwachsenen entspricht der Erziehungsanspruch des Kindes als eine Anleitung zu allmählich sich entwickelnder Selbstentfaltung[261]. Daraus folgert man, daß in dem Maße, in dem etwa ein Jugendlicher zur Selbstbestimmung fähig wird, auch die Rechte und Pflichten des Erziehers, erziehend einzuwirken, abnehmen[262]. Ein Jugendlicher mit sechzehn Jahren - und erst ab diesem Alter wird eine Unterbringung in einer Wohngemeinschaft sinnvoll werden - bedarf weniger der bevormundenden Leitung als ein Kind. Selbstverantwortlichkeit, ein Erziehungsziel, muß gefördert werden und das gilt auch für die öffentliche Erziehung. Für die Unterbringung bedeutet das konkret, daß dann, wenn die Alternative Erziehungsheim oder Wohnkollektiv heißt, letztere Möglichkeit zu wählen ist, wenn nicht begründete Einwände dagegen sprechen. Eine für das Er-

---

259) Zu Problemen bei der Auswahl siehe: Neuer Rundbrief Berlin 2/74, S. 42;
260) Projektbericht DJI 1976, S. 72;
261) Denninger Erhard, Gutachten: Jugendfürsorge und Grundgesetz, Teil I;
262) ders. aaO. (siehe Fußnote 261) Teil II;

ziehungsheim kennzeichnende totale Versorgung und Betreuung läßt dem Jugendlichen meist zu wenig Raum für eigenverantwortliche Entscheidungen. Die Wohngruppe als eine Möglichkeit, die später erwartete Selbständigkeit zu proben, bedürfte einer stärkeren Förderung durch die JA. Der Staat darf nicht abwarten, ob sich freie Träger finden; fehlt das Angebot an Einrichtungen, muß er selbst welche schaffen.

§ 13: DIE BEENDIGUNG DER ÖFFENTLICHEN ERZIEHUNG

Die gesetzliche Aufhebungs- und Beendigungsbestimmung des § 75 läßt nur eine damit in Einklang stehende Jugendamtspraxis zu, jedenfalls soweit die Beachtung der Gründe gefordert ist.

Eine ganz andere Frage ist die nach der Effektivität der öffentlichen Erziehung. Wenn die Erreichung des Erziehungszwecks, das eigentliche Ziel der staatlichen Intervention, nur noch in etwa einem Fünftel aller Fälle möglich ist und jeder zweite Proband "mit anhaltenden Anpassungsschwierigkeiten in die Volljährigkeit entlassen"[263] wird, kann man dem Staat den Vorwurf nicht ersparen, daß er seine Erziehungspflicht aus Art. 6 GG nicht zufriedenstellend erfüllt. Es kann hier dahingestellt bleiben, welche Wege man gehen müßte, um die Erfolgsquote zu steigern. Eine erfolgreiche Jugendpolitik wird den Schlüssel vor allem bei den präventiven Hilfsmaßnahmen suchen, dann, wenn die Kinder noch bei ihren Eltern sind.

Die Entlassungsstatistik für öffentliche Erziehung hat aber einen eigenständigen Wert als Indikator für die Wirksamkeit der Maßnahmen, die ergriffen werden, wenn FEH/FE nicht mehr zu umgehen ist.

---

263) Schüler-Springorum, Sozial auffällige Jugendliche, S. 11;

I. Mißachtung notwendiger Formalien

An Details der Aufhebungspraxis ist dennoch Kritik zu üben. Gerade weil es sich bei den Erziehungshilfen nicht nur um Leistungen, sondern auch um Eingriffe - seien sie in das Recht der Erziehungsberechtigten oder der betroffenen Minderjährigen - handelt, muß jeder Aufhebungsantrag in einer sehr formellen und präzisen Art behandelt werden. Es widerspricht § 75 Abs. 4 Satz 2, wenn die Erziehungsbehörde daraufhin nicht mit einem Bescheid reagiert[264]. Der betroffene Personenkreis ist nur selten von sich aus in der Lage, die rechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen. Ein formloser Antrag darf kein nutzloser sein. Zwar stellt sich dieses Problem vordringlich bei der FE, doch ist es auch bei der FEH nicht ganz unbeachtlich. Es gibt in der Jugendamtspraxis Fälle, wo Eltern vom Widerruf ihrer Einwilligung mit der Drohung abgebracht wurden, ansonsten müsse bei ihrem Kind FE angeordnet werden.

Dabei wird die Schwierigkeit, in der sich ein staatlicher Sozialarbeiter befindet, nicht gering geachtet. Auf der einen Seite soll er den öffentlichen Interessen, wie sie auch in Gesetzesform zum Ausdruck kommen (mit dem Anspruch, daß das gleichzeitig die objektiven Interessen der Betroffenen seien), gerecht werden, auf der anderen Seite wehren sich die Beteiligten, weil sie - subjektiv ebenfalls verständlich - von der Notwendigkeit und Dauer öffentlicher Erziehungshilfen nicht immer überzeugt sind.

Wenig befriedigen kann auch die Feststellung von Aufhebungsgründen durch die JA. Begnügen sich die einen mit dem Erziehungs-, Entwicklungs- oder Beobachtungsbericht der Heime und der darin enthaltenen Beurteilung über das weitere Vorgehen (unabhängig davon, wie präzise die Fakten sind), so legen andere Behörden in erster Linie eigene Ermittlungen einer Entscheidung zugrunde.

---

264) Vergl. S. 124;

Es kann aber gar keinen Zweifel darüber geben, daß alleine eine umfassende Sachverhaltsaufklärung durch die Erziehungsbehörden selbst rechtlichen Anforderungen entspricht. Die JA haben ein Sorge- und Beaufsichtigungsrecht - bei FE kraft öffentlichen Erziehungsrechts[265], bei FEH aufgrund öffentlich-rechtlichen Vertrages[266] - und daraus erwachsen Fürsorgepflichten gegenüber den zu betreuenden Minderjährigen. Zwar können diese Pflichten weiter delegiert werden; das darf aber nicht so weit gehen, daß auch die das Grundverhältnis[267] betreffenden Feststellungen von Dritten getroffen werden. Insoweit läge zumindest eine Verletzung der Aufsichtspflicht, § 69 Abs. 3, vor.

Es wäre wünschenswert, wenn die Erziehungsbehörden einheitliche Bewertungsrichtlinien aufstellen würden und auch die Unterbringungsstellen einen standardisierten Beobachtungsbericht abgeben müßten, wobei die Mitarbeit von Fachleuten (Psychologen) nicht zu umgehen ist[268]. Dadurch ließe sich die Erreichung des Erziehungszwecks umfassender und genauer bestimmen, als das heute noch vielfach geschieht.

II. Die zwei Seiten des Erziehungszwecks

Die öffentliche Erziehung bezweckt den Schutz vor drohender bzw. die Beseitigung von bestehender Verwahrlosung, respektive die Abwendung von Gefährdung oder Schädigung der leiblichen, geistigen und seelischen Entwicklung. Dabei kann aber nicht nur die Situation des Minderjährigen eine Rolle spielen, sondern auch der Zustand des Elternhauses ist beachtlich. Das JA darf sich also nicht mit der Feststellung begnügen, daß bei ihrem

---

265) Staudinger/Göppinger, Anhang zu § 1666 Anm. 469 ff.;
266) Hill, § 69 Abs. 3 Anm. 1; im Ergebnis aber sehr umstritten; für Übertragung durch rechtskräftigen Verwaltungsakt in Form der FEH-Gewährung: Potrykus, § 69 Anm. 3; differenzierend Jans-Happe, § 69 Anm. 2 mit weiteren Literaturnachweisen;
267) Alle Fragen, die die Begründung und Beendigung öffentlicher Erziehung betreffen;
268) Im Bereich der "Geistigbehinderten-Pädagogik" gibt es solche Berichtsvorlagen bereits;

Probanden das Erziehungsdefizit aufgearbeitet ist. Dazu muß weiter erforscht werden, ob die Personensorgeberechtigten den erreichten Erfolg nicht sofort wieder in Frage stellen würden, mithin die bisher geleistete Hilfe paralysiert würde. Denn dann würde weiterhin Verwahrlosung drohen (die Entwicklung noch gefährdet sein) und die Maßnahme dürfte nicht aufgehoben werden.

Im Hinblick auf das Kind prüfen die Jugendbehörden die Voraussetzungen der Zweckerreichung - wenn auch mit vorgenannten Unzulänglichkeiten - immer, die Situation der Sorgeberechtigten schon seltener und sehr viel weniger genau. Dabei ist zu beachten, daß ihrer Arbeit enge rechtliche Grenzen gesetzt sind. Es gibt keine Handhabe, den Lebenswandel eines Erwachsenen zu überwachen, um auf seine Erziehungsfähigkeit zu schließen. Beiläufige Beobachtungen des Sozialarbeiters und Aussagen Dritter geben zwar beachtliche Indizien ab, lassen aber nur selten eine ausreichende Sachaufklärung zu. Aus diesem Dilemma kann der Gesetzgeber keinen Weg weisen, da er auch dem Schutz der Intimsphäre verpflichtet ist. Einer staatlichen Überwachung des Privatbereiches stehen zu Recht auch prinzipielle Bedenken entgegen: dem autoritären Obrigkeitsstaat muß vorgebeugt werden. Es gilt eine Güterabwägung vorzunehmen. Auf der einen Seite steht das Recht des Kindes auf Erziehung und staatlichen Schutz, auf der anderen Seite steht das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG - also das Recht auf eine von staatlichen Eingriffen freie Privatsphäre, möglicherweise auch das Recht auf Unverletztlichkeit der Wohnung, Art. 13 GG. Es wird nicht verkannt, daß das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG der Schrankentrias unterliegt[268a], doch läßt sich aus einer völlig unbestimmten und allgemeinen Vermutung, daß ein Erziehungsberechtigter seiner Aufgabe nicht gewachsen sein kann, für den Staat kein Eingriffsrecht begründen. Ansonsten würde Orwells Vision "1984"[268b] heute schon Wirklichkeit.

268a) Sehr instruktiv: Merten, JuS 76, 345 ff. (346), der deutlich macht, daß Art. 2 Abs. 1 GG durch einfache Gesetze keinesfalls ausgehöhlt werden darf;

268b) George Orwell, "1984", ein utopischer Roman;

Der Schutz des Minderjährigen wird durch die Anerkennung eines unangreifbaren Privatbereiches auch nicht beseitigt, sondern nur eingeschränkt. Zufällige nachbarliche Beobachtungen, Erkenntnisse in der Schule usw. können für eine Prüfung der Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 3 GG unbedenklich herangezogen werden.

Unter Berücksichtigung all dieser Überlegungen ist eher in Kauf zu nehmen, daß im Einzelfall eine Aufhebung der öffentlichen Erziehung zu früh erfolgt, als daß man einen Schnüffel- und Überwachungsstaat in Kauf nimmt.

VIERTER TEIL

DURCHFOHRUNG UND BEENDIGUNG DER ÖFFENTLICHEN ERZIEHUNG IN DER REFORMDISKUSSION

§ 14: DER BISHERIGE DISKUSSIONSSTAND (1.7.1978)

I. Einführung

Die Geschichte des Jugendwohlfahrtsrechts, könnte man in Abänderung eines berühmten Ausspruches sagen, ist die Geschichte der mißglückten Reformen. Dabei wurden seit Inkrafttreten des RJWG am 1.4.1924 viele Änderungen vorgenommen, die aber letztendlich immer nur Stückwerk blieben. Vor allem finanzielle Erwägungen und Kompetenzschwierigkeiten ließen in all den Jahren eine umfassende Neukodifikation scheitern[269]. Darüber hinaus ist in der Fachöffentlichkeit und vor allem zwischen den politischen Parteien - bis auf den heutigen Tag - nie ein Konsens herzustellen gewesen über die Forderungen an ein neues Jugendhilferecht. Alle bisherigen Novellierungen haben demnach auch der prinzipiell geführten Kritik[270] nicht den Boden entziehen können.

Seit Bestehen der sozialliberalen Koalition in Bonn spricht man wieder von einer Reform des Jugendhilferechts. Mit Elan ging man im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit die Vorbereitungen dazu an. Die 1970 eingesetzte Sachverständigenkommission legte knapp drei Jahre danach einen ersten Diskussionsentwurf vor, der ein Jahr später, stark verändert, zum Referentenentwurf gedieh. Inzwischen hatte sich aber das konjunkturelle Klima in der Bundesrepublik entscheidend geändert. Nach dem wirtschaftlichen Aufschwung bis Anfang der siebziger Jahre, mit entsprechend positiven Auswirkungen für die Staatskasse, kam nun eine lange Rezessionsphase, die bis heute noch nicht überwunden ist. Die Finanzdecke für Reformen wurde knapp und den Sparmaßnahmen fiel auch der Referenten-

---

269) E. Jordan/W. Büttner, S. 17 ff., geben einen kurzen historischen Aufriß der Entwicklung bis Ende 1974;

270) Arbeiterwohlfahrt, Vorschläge für ein erweitertes Jugendhilferecht; Ahlheim, u.a., S. 219 ff. (die aber in ihrer Argumentation sehr einseitig sind);

entwurf von 1974 zum Opfer. Eine Legislaturperiode später, seit 31.10.1977, liegt nun wieder ein neuer Referentenentwurf vor[271], der der Fachöffentlichkeit zur Diskussion übergeben wurde.

Es ist momentan noch nicht absehbar, wann und in welcher Form ein neues Jugendhilferecht im Parlament verabschiedet wird[272]. Die Richtung der Oberlegungen ist aber erkennbar und läßt Vergleiche zu. Entsprechend meiner Themenstellung werde ich mich dabei jeweils auf den einschlägigen Ausschnitt der verschiedenen Entwürfe beschränken. Eine vom übrigen JWG losgelöste Reform der Durchführung und Beendigung der öffentlichen Erziehung stand und steht, um das der Vollständigkeit halber noch anzumerken, nicht zur Debatte.

II. Synopse der verschiedenen Entwürfe

Es werden nur die beiden bisher vorgelegten Referentenentwürfe miteinander verglichen, die verschiedenen Alternativentwürfe[273] bleiben unberücksichtigt. Die Beschränkung ist deshalb vertretbar, weil speziell die geplante Neuregelung der Durchführung der öffentlichen Erziehung wenig, die Beendigung gar nicht umstritten scheint. Darüber hinaus wurden die Ergebnisse der Diskussion und die Alternativvorschläge der Fachverbände und Fachleute bereits im ersten Referentenentwurf vom April 1974 mitberücksichtigt.

Im Rahmen dieser Arbeit kann unbeachtlich bleiben, daß im neuen Jugendhilferecht die Institute der FEH und der FE wegfallen. Auch in Zukunft soll Voraussetzung für die Hilfe außerhalb der

---

271) Eine kurze Einführung gibt Knapp, ZRP 78, 136 ff.;
272) Der RefE 77 sieht ein Inkrafttreten des Gesetzes für den 1.1.1982 vor;
273) DJI-Alternativformulierungen 1974; eigene Vorschläge hat auch die Arbeiterwohlfahrt, die Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe, die Victor-Gollancz-Stiftung u.a. gemacht - Nachweis bei Jordan, S. 237 ff.;

eigenen Familie sein, daß bei dem Kind oder Jugendlichen eine Entwicklungsgefährdung oder -störung vorliegt, die auf andere Weise nicht behoben werden kann, § 59 RefE 74, bzw. daß die eigene Familie nicht in der Lage ist, eine dem Wohl des Minderjährigen entsprechende Erziehung zu gewährleisten, § 3 RefE 77[274]. Eine Besonderheit des RefE 77 ist, daß die unterschiedlichen Voraussetzungen nach geltendem Recht für Hilfen nach §§ 5 und 6 einerseits, für Freiwillige Erziehungshilfe andererseits nicht mehr bestehen. Die neuen Rechtsvorstellungen lassen sich mit den geltenden Durchführungsbestimmungen der öffentlichen Erziehung nur dann vergleichen, wenn man nicht aus dem Auge verliert, daß die Anordnung bzw. Gewährleistung (liegen die Voraussetzungen vor, besteht ein Rechtsanspruch) zukünftig nach anderen, wenn auch ähnlichen Kriterien erfolgen soll.

1. Durchführung

JWG, § 69 Abs. 3

Die FEH und die FE werden unter Aufsicht des Landesjugendamtes in der Regel in einer geeigneten Familie oder in einem Heim durchgeführt. Eine nicht nur vorläufig angeordnete FE kann widerruflich in der eigenen Familie des Minderjährigen unter Aufsicht des Landesjugendamtes fortgesetzt werden, wenn dadurch der Zweck nicht gefährdet wird. .....

RefE 74	RefE 77
§ 60 (Hilfe in einer anderen Familie)	§ 38 (Hilfe zur Erziehung in Familienpflege)
(1) Hilfe in einer anderen Familie ist zu gewähren, wenn 1. diese sozial-pädagogisch oder sozial-therapeutisch geeignet ist, mit entsprechender fachlicher Unterstützung die für das Kind oder	Ein Kind oder Jugendlicher hat Anspruch auf Hilfe zur ganztägigen Erziehung in Familienpflege (Vollpflege), wenn und solange die eigene Familie nicht in der Lage ist, eine dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen entsprechende Erziehung zu

274) Öffentliche Erziehung gegen den Willen der Erziehungsberechtigten hat nach beiden Entwürfen zur Voraussetzung, daß der Tatbestand des § 1666 BGB gegeben ist, wozu die Gefährdung des Kindeswohles gehört;

den Jugendlichen erforderliche Hilfe zu leisten. 2. zur Unterstützung entsprechende therapeutische Einrichtungen oder Dienste in Anspruch genommen werden können und 3. zu erwarten ist, daß das Kind oder der Jugendliche in der Familie verbleiben kann.	gewährleisten und diese Hilfe geeignet und ausreichend ist.
§ 61 (Hilfe in einer Einrichtung) (1) Einem Kind oder Jugendlichen ist nach Maßgabe der folgenden Vorschriften Hilfe in einer Einrichtung zu gewähren, wenn eine Begutachtung .... ergeben hat, daß nur dadurch die für ihn erforderliche Hilfe geleistet werden kann. § 63 (Hilfe in einem Heim) Ein Kind oder Jugendlicher ist in ein Heim aufzunehmen, wenn die Entwicklungsgefährdung oder -störung nur mit Mitteln einer sozial-heilpädagogischen oder pädagogisch-therapeutischen Heimerziehung behoben werden kann.	§ 39 (Hilfe zur Erziehung in einem Heim) (1) Ein Kind oder Jugendlicher hat Anspruch auf Hilfe zur ganztägigen Erziehung in einem Heim, wenn und solange die eigene Familie nicht in der Lage ist, eine dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen entsprechende Erziehung zu gewährleisten und eine andere Hilfe aus besonderen Gründen für die Erziehung des Kindes oder Jugendlichen nicht ausreicht. (2) Die Erziehung ist in einem pädagogisch-therapeutischen Heim zu leisten, wenn die Entwicklung des Kindes oder Jugendlichen gefährdet oder gestört ist und wenn und solange dies zur Abwendung der Gefährdung oder zur Beseitigung der Störung geboten ist.
§ 62 (Hilfe in einer Wohngemeinschaft) (1) Ein Jugendlicher ist in eine Wohngemeinschaft aufzunehmen, wenn er mit sozialpädagogischer Unterstützung zu selbständiger Lebensführung fähig ist, an dem Zusammenleben einer auf Selbstverantwortung gerichteten Gruppe teilnehmen und die Anforderungen eines Ausbildungs- oder eines Arbeitsverhältnisses erfüllen kann. (2) Die in einer Wohngemeinschaft lebenden Jugendlichen sind durch sozialpädagogische Fachkräfte regelmäßig zu beraten und zu betreuen. Ihnen ist die Möglichkeit zu bieten, ergänzende, insbesondere therapeutische Hilfen in Anspruch zu nehmen.	§ 40 (Hilfe zur Erziehung in einer Wohngruppe) (1) Ein Jugendlicher hat Anspruch auf Hilfe zur Erziehung durch das Zusammenleben in einer auf Selbstentfaltung und Selbstverantwortung gerichteten Wohngruppe, wenn und solange 1. die eigene Familie nicht in der Lage ist, eine dem Wohle des Jugendlichen entsprechende Erziehung zu gewährleisten, 2. zu erwarten ist, daß der Jugendliche durch die Hilfe zu selbständiger Lebensführung befähigt wird und dabei auch die Anforderungen eines Ausbildungs- oder eines Arbeitsverhältnisses erfüllen kann, 3. die Bereitschaft des Jugendlichen zur Zusammenarbeit besteht oder bestimmte Tatsachen die Annahme begründen, daß diese Bereitschaft geweckt werden kann.

2. Beendigung

JWG, § 75

(1) Die FEH und die FE enden mit der Volljährigkeit.

(2) Die FEH und die FE ist aufzuheben, wenn ihr Zweck erreicht oder anderweitig sichergestellt ist. .... Die FE kann auch unter dem Vorbehalt des Widerrufs aufgehoben werden.

(3) Die FEH ist vom Landesjugendamt unverzüglich aufzuheben, wenn ein Personensorgeberechtigter die Aufhebung beim Landesjugendamt beantragt.

.....

(6) Durch Landesrecht kann bestimmt werden, daß für die Entscheidung über die Aufhebung von FE .... anstelle des Vormundschaftsgerichts das Landesjugendamt zuständig ist, mit der Maßgabe, daß der Antragsteller gegen die Ablehnung des Antrages innerhalb von zwei Wochen seit Zustellung des ablehnenden Bescheides die Entscheidung des Vormundschaftsgerichts anrufen kann; ....

RefE 74, § 67

(1) Eine unbefristete Hilfe ist aufzuheben, wenn ihr Zweck erreicht oder die anderweitige Erreichung sichergestellt ist.

(2) Hilfe, die nicht gerichtlich angeordnet ist, ist unverzüglich aufzuheben, wenn ein Personensorgeberechtigter oder der Jugendliche die Aufhebung verlangt.

RefE 77, § 13

(1) Hilfen zur Erziehung an Kinder und Jugendliche enden unbeschadet des § 14 (wonach Hilfen für junge Volljährige vorgesehen sind, entsprechend dem geltenden § 75 a JWG - Anm. vom Verfasser) mit dem Eintritt der Volljährigkeit. Der öffentliche Träger der Jugendhilfe hat im übrigen die Leistung zu beenden, wenn ihr Zweck erreicht ist oder auf andere Weise besser erreicht werden kann.

(3) Hilfe, die vom Vormundschaftsgericht angeordnet worden ist, kann nur durch das Vormundschaftsgericht aufgehoben werden.

(2) Der öffentliche Träger der Jugendhilfe hat eine Leistung, die nicht gerichtlich angeordnet worden ist, unverzüglich zu beenden, wenn der Personensorgeberechtigte die Beendigung beantragt. Beantragt der Personensorgeberechtigte die Beendigung einer Hilfe zur Erziehung außerhalb der eigenen Familie, so entscheidet das Vormundschaftsgericht, wenn der Jugendliche oder der öffentliche Träger der Jugendhilfe die Fortsetzung der Hilfe beantragen. Das Vormundschaftsgericht ordnet die Fortsetzung der Hilfe an, wenn

1. die Voraussetzungen des § 1666 BGB vorliegen, sofern den Eltern oder einem Elternteil die Ausübung des Personensorgerechts zusteht,
2. die Voraussetzungen für die Leistung der Hilfe nach diesem Gesetz weiterhin vorliegen und
3. die Hilfe geboten ist.

(3) Wird die Leistung einem Jugendlichen erbracht, kann auch er selbst mit Zustimmung des Personensorgeberechtigten die Beendigung der Leistung beantragen. Die Beendigung einer Hilfe zur Erziehung außerhalb der eigenen Familie kann der Jugendliche auch gegen den Willen des Personensorgeberechtigten beantragen. In diesem Fall entscheidet das Vormundschaftsgericht. Es ordnet die Fortsetzung der Hilfe an, wenn

1. die Voraussetzungen für die Hilfe nach diesem Gesetz weiterhin vorliegen und
2. die Hilfe geboten ist.

.....

(6) Landesrecht kann bestimmen, daß für die Entscheidung über die Beendigung einer Hilfe zur Erziehung anstelle des Vormundschaftsgerichts der öffentliche Träger der Jugendhilfe zuständig ist. In diesem Fall kann der Antragsteller gegen die Ablehnung des Antrags innerhalb von zwei Wochen seit der Zustellung des ablehnenden Bescheides die Entscheidung des Vormundschaftsgerichts beantragen.

§ 15: KRITISCHE WÜRDIGUNG DER REFORMVORSTELLUNGEN

I. Vorbemerkung

Das geltende Jugendwohlfahrtsrecht weist juristische Unklarheiten und Widersprüchlichkeiten auf. Beschränkt auf einen kleinen Teilbereich haben das die bisherigen Ausführungen gezeigt. Dennoch würde daraus kaum die Forderung nach Änderung der gesamten Materie erwachsen. Wissenschaftliche Interpretation, Verwaltungsrichtlinien und Richterrecht[275] genügten für eine praktikable Rechtsanwendung.

Der Reformgedanke wurzelt vielmehr in dem Wunsch, veraltete Wertvorstellungen, die im Gesetz verankert sind, auszutauschen, ein besseres, zeitgemäßeres Recht zu schaffen.

Ob das mit den vorliegenden Entwürfen mehr oder weniger gelungen ist, soll in diesem Rahmen nicht diskutiert werden[276]. Eine, in erster Linie gesellschaftspolitische, Kontroverse darüber ist noch im Gange und die Antwort auf die Frage wird immer, je nach politischem Standort, verschieden ausfallen. Hier als Schiedsrichter auftreten zu wollen, der ein objektives Urteil fällen könnte, wäre unmöglich - wäre Scharlatanerie. Mit juristischen Methoden kann man nicht messen, ob der Gesetzgeber seine politische Pflicht erfüllt hat.

Nachfolgende Kritik setzt sich vielmehr zum Ziel, innerhalb der eigenen thematischen Grenzen - Ausführung und Beendigung der öffentlichen Erziehung - nachzuforschen, ob

1. die geplante Reform - nicht nur in der Wortwahl - auch in der Sache am geltenden Recht Wesentliches ändert;

---

275) Zur Problematik der Rechtsfortbildung durch Richterrecht: Hattenhauer, Haverkate, ZRP 78, 83 ff. und 88 ff.;

276) Sehr prononcierte Stellungnahmen sind abgedruckt in DJI aktuell - Zur Reform der Jugendhilfe; Bedenken auch bei Knapp, aaO. (siehe Fußn. 271);

2. die Neuregelung bestehende Widersprüchlichkeiten und Unklarheiten beseitigt;
3. zu erwarten ist, daß die Praxisumsetzung eines neuen Jugendhilferechts den theoretischen Zielvorstellungen entsprechen kann.

II. Was sich bei der Durchführung ändern soll

1. Die Rangfolge

a) rechtsdogmatische Betrachtung

Die Rangfolge der Unterbringungsformen nach geltendem Recht, § 69 Abs. 3, ist bereits eingehend dargestellt worden[277] und sie hat wegen ihrer ungenauen Fixierung Kritik erfahren.

Dagegen ist das Verhältnis der Hilfsmaßnahmen zueinander in den Referentenentwürfen eindeutiger geregelt. Dabei handelt es sich um Maßnahmen in einer Stufenfolge und nicht um ein dem Behördenermessen unterliegendes Nebeneinander der verschiedenen Durchführungsmöglichkeiten. Anknüpfend an unterschiedliche pädagogische Voraussetzungen und Erfordernisse werden differenzierte Reaktionsformen angeboten. Je nach Gefährdungsgrad und Stand der Persönlichkeitsentwicklung ist eine andere Unterbringung vorgesehen.

Es ist nicht zu übersehen, daß es ein Ziel der geplanten Neuregelung ist, die Unterbringung außerhalb der eigenen Familie künftig seltener als bisher notwendig werden zu lassen[278]. In einer Stellungnahme zum Gesetzesentwurf führt die Bundesministerin für Jugend, Familie und Gesundheit aus: "Wir wissen, daß in rund der Hälfte aller Fälle vor einer Heimeinweisung überhaupt keine andere Hilfe angeboten worden ist; man hat einfach abgewartet, bis die Familie mit diesen Problemen nicht mehr fertig werden konnte und das Kind dann in ein Heim eingewiesen. Dies kann und darf nicht so bleiben!"[278a]

Die präventive, familienunterstützende Hilfe - deren Vorrang auch bisher schon unumstritten war - erfährt in Art und Umfang

---

277) Siehe S. 11 ff.;
278) Begrd. z. RefE 77, S. 176;
278a) Antje Huber, BMJFG in einem Schreiben vom 2.7.79 an den Vorsitzenden der Christlichen Eltern-Initiative e.V.;

eine wirksamere Ausformung[279]. Sollte die Familie ihren Erziehungsauftrag dennoch nicht erfüllen können oder wollen[280], soll primär in einer Ersatzfamilie[281] Erziehungshilfe geleistet werden, §§ 38 RefE 77 und 60 RefE 74. Der Gesetzgeber trägt damit ausdrücklich der auch in dieser Arbeit vertretenen Auffassung Rechnung, daß die beste Hilfe außerhalb der eigenen Familie für gewöhnlich in einer anderen Familie erfolgen kann[282]. Es versteht sich von selbst, daß dieser Grundsatz Einschränkungen unterliegt: Die Hilfe muß geeignet und ausreichend sein. Das bedeutet zweierlei: die Ersatzfamilie selbst muß Voraussetzungen erfüllen, die Gewähr bieten für ihre pädagogische Fähigkeit; das Kind oder der Jugendliche, der untergebracht werden soll, muß sich unter Berücksichtigung seiner bisherigen Entwicklung ebenfalls eignen. Das bedeutet, daß er "nicht psychisch und sozial überlastet werden darf"[283]. Grundsätzlich wird ein Minderjähriger diese Anforderungen erfüllen, wenn nicht erhebliche Schädigungen der sozialen Kontakt- und Bindungsfähigkeit vorliegen. Aus der Formulierung des § 38 RefE 77 ist zu entnehmen, daß die Vermutung besteht, daß die Ersatzfamilie ausreichende und geeignete Hilfe vorrangig bieten kann. Erst wenn das nachgewiesenermaßen nicht so ist, kommen andere Unterbringungen in Betracht.

Einen neuen und größeren Stellenwert hat die Hilfe in einer Wohngemeinschaft erhalten, § 62 RefE 74, § 40 RefE 77 (der von Wohngruppe spricht). Die Zahl der potentiellen Anwärter wird durch enge Voraussetzungen stark eingeschränkt; vor allem die Erwartung einer selbständigen Lebensführung als conditio sine qua non wird selektierende Wirkung zeigen. Im Verhältnis zur

---

279) Neu aufgenommen wurden verschiedene offene und halboffene Hilfen, etwa die heilpädag. Behandlung, die Familientherapie und der Erziehungskurs, siehe §§ 56, 57 RefE 74 und Kapitel IV RefE 77;
280) Im Ergebnis läuft es auf dasselbe hinaus: die Familie kann das Recht auf Erziehung, das dem Jugendlichen in § 1 eingeräumt wird, nicht gewährleisten - ein Hilfeanspruch entsteht in jedem Falle;
281) Die begriffliche Unterscheidung zwischen Pflege- und Ersatzfamilie hat für die RefE keine inhaltliche Bedeutung mehr;
282) So ausdrücklich die Begründung zum RefE 77, S. 179 ff.;
283) Begründung zum RefE 77, S. 180;

Ersatzfamilien-Unterbringung erfolgt die Erziehungshilfe in der Wohngemeinschaft nicht vor-, nach- oder gleichrangig, sondern stellt ein echtes aliud dar. Nach dem heutigen Stand des Anhörungsverfahrens erscheinen die Widerstände verschiedener Fachverbände und Landesjugendämter gegen die Wohngruppen-Unterbringung gewachsen zu sein. Es ist nicht auszuschließen, daß diese Form als gesondert genannte Unterbringung noch gestrichen wird. Ein solcher Schritt wäre ein Stück Restauration, hinter der das geltende Recht unverändert zum Vorschein käme.

Folgendes Problem könnte sich nach den RefE ergeben: Es kann der Fall eintreten, daß sowohl die Voraussetzungen für die Ersatzfamilien-Unterbringung als auch für die Wohngemeinschaft gegeben sind. Der Gesetzestext läßt nämlich den Schluß zu, daß derjenige, der für eine Wohngruppe geeignet ist, sich auf jeden Fall auch für die Familienpflege eignet. Welche Maßnahme muß ergriffen werden? Diese Entscheidung fällt letztendlich nicht mehr die Jugendhilfebehörde, sondern der Jugendliche selbst. Sein Beteiligungsrecht bei der Auswahl der Hilfen ist ausdrücklich geregelt[284] und unterliegt nur einer Einschränkung durch das Vormundschaftsgericht selbst. Gegen den Willen des Jugendlichen wird aber Hilfe in der Wohngemeinschaft kaum angeordnet werden können, da eine solche auf freiwillige Mitarbeit angewiesen ist, die dann fehlt. Solange aber, ob freiwillig oder auf Anordnung des Gerichts, mit der Ersatzfamilien- oder Wohngruppen-Unterbringung dem Minderjährigen ausreichend geholfen werden kann, darf keine Heimerziehung einsetzen. § 63 RefE 74 verlangt, daß die Erziehungsbehörde im konkreten Fall eigens feststellt, daß nur mit Mitteln der Heimerziehung eine Entwicklungsstörung oder -gefährdung noch behoben werden kann. Damit ist nicht gesagt, daß zuvor mit anderen Unterbringungen experimentiert werden müßte, auch auf die Gefahr hin, daß eine Fehlentwicklung verstärkt bzw. verschleppt wird. Jede Hilfe hat

---

284) Nach § 9/II RefE 77 soll der Jugendliche an der Entscheidung über die Leistung nur beteiligt werden. Darüber hinaus aber ist nach § 8 RefE 77 eine Unterbringung außerhalb der eigenen Familie gegen den Willen des Jugendlichen nur möglich, wenn sie vom Vormundschaftsgericht selbst angeordnet wird;

rechtzeitig einzusetzen, also dann, wenn die Voraussetzungen vorliegen. Wissenschaftliche Erkenntnisse, wie etwa die der Sozialisationsforschung, sind dabei zwingend zu beachten, § 10 RefE 77. Heimerziehung wird dennoch faktisch "zum letzten Mittel in einer Kette nach Intensität und Eingriffscharakter sich steigernder Maßnahmen"[285] und ändert nichts an der Tatsache, daß bei Unterbringung außerhalb der eigenen Familie die Familienpflege (§ 38 RefE 77) den Vorrang vor der Heimerziehung (§ 39 RefE 77) hat, sofern Familienpflege ausreicht[286].

Auch in Zukunft werden noch andere Unterbringungsformen zur Anwendung kommen können. Genauso, wie das JWG in § 69 Abs. 3 kein geschlossenes Durchführungsangebot vorsieht, sondern jede taugliche Hilfe ausschöpfen will, sieht auch § 12 Abs. 2 RefE 77 vor, daß andere als in dem Gesetz vorgesehene Leistungen erbracht werden können, wenn sie die Erziehung fördern und den Einsatz öffentlicher Mittel rechtfertigen. Entsteht eine Maßnahme-Konkurrenz, sind also zwei Hilfen gleich geeignet, gebietet es das Mitwirkungsrecht des Minderjährigen, nach Möglichkeit ihn die Entscheidung treffen zu lassen. Für ein Ermessen der Jugendbehörde bleibt dann kein Raum mehr.

Vor allem unterscheidet sich die Regelung in den Referentenentwürfen vom geltenden Recht dadurch, daß für jede einzelne Hilfe außerhalb der eigenen Familie genau gesagt wird, auf welchen Voraussetzungen sie aufbaut. Zur Feststellung der geeigneten und ausreichenden Hilfe bedarf es in Zukunft einer Untersuchung und der Aufstellung eines Gesamtplanes, § 41 RefE 77 bzw. § 55 RefE 74. Das wird für die Praxis äußerst bedeutsam, weil demnach unstreitig vom Gesetz unmittelbar gefordert wird, daß nicht nur die Erziehungsgefährdung bzw. -störung festgestellt werden muß, sondern auch ein konkreter und begründeter Therapieplan - der nachprüfbar ist - vorzulegen ist.

---

285) Bgrd. RefE 77, S. 182, verkennt diese Konsequenz;
286) Bgrd. RefE 77, S. 189;

b) rechtspraktische Betrachtung

Es ist naturgemäß mit Schwierigkeiten verbunden, die Auswirkungen eines zukünftigen Gesetzes für die Praxis vorherzusehen. Aussagen darüber bleiben notgedrungen spekulativ. Dennoch können solche Betrachtungen nicht ganz außer Acht gelassen werden, da erst die Umsetzung der Gesetzesvorschriften durch die Jugendämter Aufschluß gibt, ob mit einem neuen Jugendhilferecht bei der Durchführung der öffentlichen Erziehung Anspruch und Wirklichkeit zur Deckung gebracht werden können.

Angebotene Hilfsmaßnahmen haben erst dann einen Sinn, wenn sie nicht nur auf dem Papier stehen, sondern tatsächlich in Anspruch genommen werden können. Diese Diskrepanz ist bereits eingehend bei der Familienunterbringung (außerhalb der eigenen Familie) nachgewiesen worden, mit der Folge, daß die Handhabung des geltenden § 69 Abs. 3 nicht mehr rechtmäßig ist.

In den JHG-Entwürfen will man einer solchen Entwicklung offensichtlich dadurch entgegenwirken, daß man eine Gewährleistungspflicht konstituiert. Die Jugendhilfeträger werden verpflichtet, Einrichtungen wie Heime und Wohngemeinschaften bereit zu stellen und für die Gewinnung geeigneter Familien zu sorgen, § 66 RefE 74. Ähnlich ist diese Gewährleistungspflicht auch in § 101 Abs. 2 RefE 77 verankert, wenngleich hier der Hinweis fehlt, daß eine ausreichende Zahl geeigneter Familien gefunden werden muß.

Als wesentlich neu ist die Verpflichtung dennoch nicht zu würdigen. Unmittelbar aus dem grundgesetzlichen Sozialstaatsgebot ergibt sich für die Exekutive schon bindend der Auftrag[287], vom Staat angebotene Hilfsmaßnahmen auch effektiv werden zu lassen; nichts zu tun und nichts zu unterlassen, was einen Leerlauf der Hilfe bewirken würde, folgt daraus.

---

287) Siehe S. 132/133 mit weiteren Nachweisen;

Es ist nicht leicht, bei Kenntnis der Jugendämter, sich vorzustellen, daß etwa bei einem Fehlbedarf an Wohngemeinschaften die Behörde selbst solche bereit stellt. Vor allem im ländlichen Bereich muß dazu mit erheblichem Widerstand aus der Bevölkerung gerechnet werden, der über die Mandatsträger im Jugendhilfeausschuß sehr wirksam werden kann. Solange im Bewußtsein der Bürger Erziehungshilfen außerhalb der Familie vor allem mit repressiven Maßnahmen gleichgesetzt werden, bleibt für konträres legislatorisches Wollen immer die Gefahr, daß es sich praktisch nicht umsetzen läßt.

Mit Sicherheit darf erwartet werden, daß die Zahl der Familienvollpflegestellen bedarfsgerecht zu steigern ist, wenn man die Leistungen diesbezüglich ausrichtet. Unter Leistung ist nicht nur das Familienpflegegeld, § 48 RefE 77, zu sehen, sondern auch eine entsprechende Vorbereitung, Beratung und Unterstützung.

Dem Grundsatz nach entspricht der Reformentwurf diesen Voraussetzungen[288]. Dabei ist nicht zu übersehen, daß entscheidend mit für die starke Betonung der Ersatzfamilien-Unterbringung der finanzielle Aspekt war. Selbst wenn die Tagespflegesätze verdoppelt werden und man die Kosten für die begleitende Unterstützung mit in Ansatz bringt, ist eine Heimunterbringung immer noch wesentlich teurer.

Sachfremde, d.h. nichtpädagogische Kriterien werden für die Unterbringungsentscheidung an Bedeutung verlieren. Es ist zu erwarten und zu erhoffen, daß der bisher einflußreiche Faktor "Verwaltungsroutine"[289] bedeutungslos werden wird, wenn die Ausführungsanordnung wegen der genauen gesetzlichen Voraussetzungen für jeden Einzelfall begründet werden muß.

---

288) Die endgültige Festsetzung des Pflegegeldes ist einer Rechtsverordnung vorbehalten. Daß der Erfolg der Ersatzfamilien-Unterbringung von erheblichen staatlichen Anstrengungen abhängig ist, wird in der Bgrd. RefE 77, S. 190, deutlich betont;

289) Siehe S. 82 ff.;

c) Fazit

Im Entwurf für ein Jugendhilferecht ist das Verhältnis der verschiedenen Hilfsmaßnahmen außerhalb der eigenen Familie bedeutend klarer geregelt als in § 69. Dennoch ist das geplante Gesetz inhaltlich nicht neu, sondern nur präziser gefaßt. Prinzipiell wäre nach geltendem Recht genau dieselbe Erziehungshilfe - sowohl nach dem dogmatischen Anspruch als auch der praktischen Durchführung - erforderlich und möglich, die die Referentenentwürfe für die Zukunft vorsehen. Der Reformwert liegt - für die hier zu beurteilenden Probleme - nicht in der Veränderung, sondern in der Klarstellung.

III. Öffentliche Erziehung in der eigenen Familie

Eine dem § 69 Abs. 3 Satz 2 vergleichbare Regelung gibt es in den Jugendhilfeentwürfen nicht. Das ist konsequent, da auch FEH und FE als eigene Erziehungsmaßnahmen wegfallen. Damit scheinen die Anwendungsschwierigkeiten bei dem geltenden Recht[290], beruhend auf einem mißlungenen Gesetzestext, verschwunden zu sein.

1. Freiwillig in Anspruch genommene Erziehungshilfen

Für die in Zukunft freiwillig in Anspruch genommenen Erziehungshilfen kann man die genannte Vermutung bestätigen. Ein außerhalb der Familie untergebrachtes Kind verbleibt dort so lange, als die eigene Familie nicht in der Lage ist, eine dem Wohle des Minderjährigen entsprechende Erziehung zu gewährleisten. Fällt diese Voraussetzung weg, darf eine Unterbringung nach den §§ 38, 39 und 40 RefE 77 nicht erfolgen. Erziehungshilfen in der eigenen Familie müssen wegen ihres Vorranges

---

290) Siehe S. 33 ff.;

vor allen anderen Hilfen (Umkehrschluß aus § 37 RefE 77) sofort gewährt werden, wenn sie ausreichend erscheinen, Entwicklungsrückstände oder Fehlentwicklungen zu beheben. Gegenüber dem RefE 74[291] fehlt im neuen Entwurf ein ausdrücklicher Hinweis, daß die Dauer der stationären Hilfen auf das unerläßliche Maß zu beschränken ist. Das mag rechtsdogmatisch eine Selbstverständlichkeit sein, in der Praxis gewinnt eine solche Verpflichtung bestimmt mehr Gewicht, wenn sie sich unmittelbar aus dem Gesetz ergibt.

Das wesentlich Neue an den Entwürfen ist, daß das Jugendamt - bei Zustimmung und Förderungsbereitschaft der Erziehungsberechtigten[292] - in einem einstufigen Verfahren die geeignete Erziehungshilfe leistet. Ist die Hilfe nicht mehr geeignet, z.B. auch, weil sie ihren Zweck erreicht hat, wird eine andere Hilfe geleistet, deren Voraussetzungen nun gegeben sind. In der geltenden FEH praktiziert man dagegen ein zweistufiges Verfahren. In einer ersten Entscheidung wird festgestellt, ob die Hilfe dem Grunde nach gegeben werden kann. Wird das bejaht, wird durch einen zweiten Akt die konkrete Durchführung bestimmt. Wird in der zweiten Stufe eine Änderung der Unterbringung vorgenommen und erfolgt diese nun entsprechend dem § 69 Abs. 3 Satz 2 in der eigenen Familie, wird die Erstentscheidung tangiert, weil die FEH dem Grunde nach nicht mehr gegeben ist. Es kann nur noch Erziehungsbeistandschaft in Frage kommen; eine Konsequenz, die bisher übersehen wird[293].

Insofern beseitigt die geplante Neuregelung bestehende Widersprüchlichkeiten.

---

291) § 59 Abs. 2: Die Dauer ist durch den intensiven Einsatz pädagogischer, therapeutischer und sozialer Hilfen auf das unerläßliche Maß zu beschränken;
292) Auch der Wille des Jugendlichen ist nach den Entwürfen zu beachten;
293) Siehe Bgrd. S. 36 ff.;

2. Gerichtlich angeordnete Erziehungshilfen

Ist der Personensorgeberechtigte und/oder der Jugendliche nicht in der Lage bzw. nicht gewillt, Erziehungshilfen zu fördern oder anzunehmen, kann das Vormundschaftsgericht anordnen, daß die erforderliche Hilfe gewährt wird, § 47 RefE 74, §§ 7, 8 RefE 77[294]. Gerichtlich angeordnete Hilfen müssen dabei immer Hilfen außerhalb der eigenen Familie sein, heißt es mit aller wünschenswerten Klarheit im RefE 77 (siehe § 7 Abs.1 Satz 1). Eine mit dem geltenden Recht vergleichbare Situation, die es zuläßt, FE in der eigenen Familie durchzuführen, wird es nicht geben. Erklären sich die Eltern später gegenüber dem Jugendamt bereit, die geeignete Erziehungshilfe zu fördern, kann ohne Umstände die Erziehung in der eigenen Familie fortgesetzt werden. Die Entscheidung des Vormundschaftsgerichts ist aufzuheben[295].

3. Zusammenfassung

Im JWG besteht die paradoxe Lage, daß öffentliche Ersatzerziehung, die an die Stelle der unzulänglichen häuslichen Erziehung tritt[296], dennoch in häuslicher Erziehung - in der eigenen Familie - erfolgen kann, wenn auch nur zur Fortsetzung.

Die Neuregelung sieht ebenfalls eine Ersatzerziehung außerhalb des eigenen Elternhauses vor, aber auch nur dort. Das ist nur logisch und deshalb zu begrüßen.

---

294) Auf die näheren Modalitäten kommt es hier nicht an; dazu Näheres in der Bgrd. z. RefE 77, S. 29 ff.;
295) Diese Beurteilung findet auch in der Bgrd. z. RefE 77, S. 26, eine Stütze;
296) Potrykus, Vorbem. zu §§ 55 ff.;

IV. Eheschließung - Beendigung jeder Erziehungshilfe?

Die gesetzlich normierten Beendigungsgründe sind in den Referentenentwürfen 74 und 77 die gleichen wie in § 75. Damit wird auch in Zukunft nicht gesagt, wie die Verehelichung eines Minderjährigen auf eine für ihn bestehende Erziehungshilfe wirkt. Die alte Streitfrage[297] bleibt weiter aktuell.

Die richtige Antwort lautet: Mit der Eheschließung endet jede Erziehungshilfe, da es kein Erziehungsrecht gegenüber dem minderjährigen Ehepartner mehr gibt. § 1633 BGB regelt das eindeutig und bleibt auch geltendes Recht, wenn das Jugendhilferecht geändert wird. Einem unabhängigen staatlichen Erziehungsrecht nach dem Erlöschen des elterlichen Erziehungsrechts bzw. überhaupt des Personensorgerechts stehen aber erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken entgegen[298]. So beansprucht die zur heutigen Gesetzeslage gefundene Antwort[299] auch dann noch Geltung, wenn das neue JHG in Kraft tritt.

Die ratio der vorliegenden Gesetzesentwürfe stützt dieses Ergebnis sogar noch. Insbesondere fehlt gerade im RefE 77 jeder Anhaltspunkt, daß ein eigenes staatliches Erziehungsrecht geschaffen werden soll, das nicht zum elterlichen Personensorgerecht subsidiär wäre (§ 2 RefE 77). Die folgenden Überlegungen sind auf die hier alleine interessierenden Hilfen zur Erziehung außerhalb der eigenen Familie beschränkt.

Beide Referentenentwürfe gehen davon aus, daß auch bei der Fremdunterbringung eines Minderjährigen noch ein Personensorgeberechtigter für ihn vorhanden sein muß, § 59 Abs. 5 RefE 74, §§ 7 Abs. 1, 37 RefE 77. Damit wird ein bestehendes Personensorgerecht vorausgesetzt, das aber gerade wegen § 1633 BGB mit der Verehelichung erlischt. Daraus folgt, daß dann die Voraussetzung für die Fremdunterbringung nicht mehr gegeben ist.

---

297) Zum Problem im geltenden Recht siehe S. 43 ff.;
298) aaO (siehe Fußn. 297);
299) siehe S. 46 ff.;

Ebenso wäre Kapitel 6 des RefE 77 unverständlich, wollte man die dort genannten Maßnahmen auf einen verheirateten Minderjährigen anwenden oder nach der Verehelichung beibehalten. Ersatzfamilienpflege, Heim- oder Wohngruppen-Unterbringung soll nur dann angeordnet werden können, wenn die eigene Familie nicht in der Lage ist, die Erziehung zu gewährleisten (§§ 38, 39, 40 RefE 77). Die Bestimmungen bringen noch einmal die Subsidiarität staatlicher Erziehung zum Ausdruck. Die Familie kann aber denknotwendig Erziehung nur dann gewährleisten, wenn sie dafür noch zuständig ist; und daran fehlt es, wie oben dargelegt wurde. Dem steht nicht entgegen, daß in § 8 RefE 77 dem Vormundschaftsgericht das Recht eingeräumt wird, Hilfen unabhängig vom Willen der Personensorgeberechtigten und gegen den Willen des Minderjährigen zu leisten. Das staatliche Erziehungsrecht wird nämlich in § 8 Abs. 2 Zif. 1 RefE 77 so weit beschränkt, als die Voraussetzungen für die Hilfen nach dem Gesetz vorliegen müssen, was nach der Heirat aber, wie gezeigt, nie der Fall ist.

Eine Ausnahme gilt auch im neuen Recht: will der verheiratete Minderjährige freiwillig Hilfeleistungen beanspruchen, sollen sie ihm analog dem Leistungsanspruch für junge Volljährige gewährt werden.

V. Der erreichte Erziehungszweck

Im JWG wird die Erziehungsgefährdung bzw. Verwahrlosung als Grund für die FEH/FE genannt. Für die Aufhebungsgründe folgt daraus, daß der Erziehungszweck erreicht ist, wenn die Verwahrlosung nicht mehr besteht, die Erziehungsgefährdung oder -schädigung beseitigt sind.

Der RefE 77 nennt als Voraussetzung für die Hilfe außerhalb der eigenen Familie primär nur den Verlust der Erziehungsfähigkeit oder -möglichkeit in der eigenen Familie. Insofern bleibt eine Normierung der Leistungsbeendigung wegen Zweck-

VI. Schlußbemerkung

Ein verschlepptes Reformvorhaben ist von Übel. Bestehende Unzulänglichkeiten werden nicht genügend beachtet, eine Fortentwicklung innerhalb des geltenden Rechtsrahmens unterbleibt in Dogmatik und Praxis. Entschuldigt wird das damit, daß nun sowieso bald ein neues Recht geschaffen werden soll.

Diese Ausrede wollte diese Arbeit nicht gelten lassen.

Durchführung und Beendigung von öffentlicher Erziehung kann heute schon - nach dem Jugendwohlfahrtsrecht - so gestaltet werden, wie es die Reformvorschläge anstreben. Sollte ein neues Jugendhilferecht weiterhin ausbleiben, würde wenigstens mit einem alten Gesetz eine moderne Praxis zu Gunsten der betroffenen Minderjährigen gehandhabt werden.

erreichung, § 13 Abs. 1 Satz 2 RefE 77, unklar.

Ausdrücklich nennt dieser Referentenentwurf den Zweck nicht. Wie sich aus § 1 RefE 77 aber ergibt, ist Erziehungszweck, dem Minderjährigen zu ermöglichen, "seine Anlagen und Fähigkeiten zu entwickeln, damit er sich frei entfalten kann, und zu lernen, die Würde des Menschen in Denken und Handeln zu achten". Darüberhinaus soll er "befähigt werden, seine persönlichen und gesellschaftlichen Lebensbedingungen zu erkennen, die eigenen Rechte und Interessen unter Achtung der Rechte anderer wahrzunehmen und seine Pflichten gegenüber Staat und Gesellschaft zu erfüllen". Aber selbst wenn der Minderjährige dieses Erziehungsziel erreicht hat, kann eine Erziehungshilfe außerhalb der eigenen Familie nicht beendet werden, wenn die eigene Familie weiterhin nicht (alleine oder mit ergänzenden Hilfen) in der Lage ist, eine entsprechende Erziehung zu gewährleisten. Als Zweckerreichung wird man deshalb die Sanierung der Familiensituation bezeichnen müssen. Das führt zu der problematischen Konsequenz, daß eine Erziehungsmaßnahme außerhalb der Familie auch dann abgebrochen werden müßte, wenn sich der Erziehungserfolg eben dort einzustellen begänne. Ein Bruch in der Entwicklung wäre nicht zu vermeiden. Ob das gewollt ist, muß bezweifelt werden und soll zur Überprüfung der Regelung führen.

Der RefE 77 enthält aber auch eine praxisrelevante Verbesserung, wenn er gerade bei der Heimunterbringung einen inhaltlich näher bestimmten Entwicklungsbericht verlangt, § 63 RefE 77. Die Zweckerreichung kann danach aufgrund eines umfassenden Fachgutachtens vom JA beurteilt werden; eine Forderung, die im geltenden Recht schon zu erheben ist, wenngleich heute die Wirklichkeit noch anders aussieht.

ABKORZUNGSVERZEICHNIS

§§	= Paragraphen
aaO	= am angegebenen Ort
abgedr.	= abgedruckt
Abs.	= Absatz
aF	= alte Fassung
AFET	= Allgemeiner Fürsorgeerziehungstag
AGJWG	= Ausführungsgesetz zum Jugendwohlfahrtsgesetz
aM	= anderer Meinung
Anh.	= Anhang
Anm.	= Anmerkung
Art.	= Artikel
Az.	= Aktenzeichen
BayJAG	= Bayerisches Jugendamtsgesetz
BayOLG	= Bayerisches Oberstes Landesgericht
Bd.	= Band
Bem.	= Bemerkung
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl	= Bundesgesetzblatt
BGH	= Bundesgerichtshof
BGHZ	= Bundesgerichtshof, Entscheidung in Zivilsachen (Band und Seite)
Bgrd.	= Begründung
BMJFG	= Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit
BR	= Bundesregierung
BTDrS	= Bundestagsdrucksache
BVerfGE	= Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
bzw.	= beziehungsweise
ders.	= derselbe
d.h.	= das heißt
Diss.	= Dissertation
DJI	= Deutsches Jugendinstitut in München
EheG	= Ehegesetz
Einl.	= Einleitung
Erl.	= Erläuterung
FamRZ	= Ehe und Familie im privaten und öffentlichen Recht. Zeitschrift für das gesamte Familienrecht

FE	= Fürsorgeerziehung
FEH	= Freiwillige Erziehungshilfe
FEntzG	= Gesetz über das gerichtliche Verfahren bei Freiheitsentziehung
ff.	= folgende
FGG	= Gesetz über die Freiwillige Gerichtsbarkeit
FJS	= Familie, Jugend und Sport (Senator für ... Berlin)
Fußn.	= Fußnote
GG	= Grundgesetz
Hrsg.	= Herausgeber
i.d.	= in der
iVm	= in Verbindung mit
JA	= Jugendamt
Jg.	= Jahrgang
JGG	= Jugendgerichtsgesetz
JHG	= Jugendhilfegesetz
JuS	= Juristische Schulung, Zeitschrift
JWG	= Jugendwohlfahrtsgesetz
Komm.	= Kommentar
LG	= Landgericht
LJA	= Landesjugendamt
LJWG	= Landesjugendwohlfahrtsgesetz
MBl	= Ministerialblatt
mwN	= mit weiteren Nachweisen
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
o.g.	= oben genannte(r)
Pkt.	= Punkt
RdJ	= Recht der Jugend, Zeitschrift
Rdnr.	= Randnummer
RefE	= Referentenentwurf
RJWG	= Reichsjugendwohlfahrtsgesetz
RStGB	= Reichsstrafgesetzbuch
Rz.	= Randziffer
s.	= siehe
S.	= Seite
sog.	= sogenannte(r)
StGB	= Strafgesetzbuch
StrVollzG	= Strafvollzugsgesetz
SZ	= Süddeutsche Zeitung

Tab.	= Tabelle
u.a.	= und andere
UJ	= Unsere Jugend, Zeitschrift
usw.	= und so weiter
vgl.	= vergleiche
Vorbem.	= Vorbemerkung
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	= Verwaltungsverfahrensgesetz
z.B.	= zum Beispiel
ZBlJ(ug)R	= Zentralblatt für Jugendrecht und Jugendwohlfahrt
Zif.	= Ziffer
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik

LITERATURNACHWEISE

AGJ-Mitteilungen - Mitteilungen der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe Nr. 74, Mai 1975

Ahlheim R., u.a. - Gefesselte Jugend: Fürsorgeerziehung im Kapitalismus, 3. Auflage 1974

Aich P. - Da weitere Verwahrlosung droht ..., Fürsorgeerziehung und Verwaltung, 1973

Aichhorn A. - Verwahrloste Jugend, 8. Auflage 1974 (1. Auflage 1925)

Arbeiterwohlfahrt - Vorschläge für ein erweitertes Jugendhilferecht, 1970

Begründung zum RefE 77 - Begründung zum Referentenentwurf zu dem Jugendhilfegesetz, Stand 31. Oktober 1977 - Hrsg. Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit

Berliner Heimbericht 74 - Bestandsaufnahme in Berliner Heimen, 1974, Hrsg. Senator für Familie, Jugend und Sport in Berlin

Berliner Heimbericht 77 - Drucksache 7/685 des Senats von Berlin

Bethge H. - Zur Problematik von Grundrechtskollisionen, 1977

Böhnisch/Dickerhoff/Kuhlen - Zur Reform der Jugendhilfe (DJI), 1973

Bonhoeffer M. (Hrsg.) - Kinder in Ersatzfamilien, 1974

Bracken, von H. - Entwicklungsgestörte Jugendliche (DJI-Band 18) 1965

Brosch P. - Fürsorgeerziehung - Heimterror, Gegenwehr, Alternativen, 4. Auflage 1975

Brunner R. - Jugendgerichtsgesetz, Kommentar, 4. Auflage 1975

Bundestagsdrucksache III/2226 - Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des RJWG, 1960 (mit Begründung)

Callies/Müller-Dietz - Strafvollzugsgesetz, Kommentar, 1977

Carspecken F. - Die vermutliche Entwicklung der Heimerziehung in der öffentlichen Erziehungshilfe bis 1981, ZBlJR 76, 397 ff.

ders. - Möglichkeiten und Grenzen der Vermittlung in Familienpflege und Heimerziehung, UJ 76, 440 ff.

ders. - Fragen des Zusammenwirkens zwischen Heim, Jugendamt und Landesjugendamt, RdJ 76, 314 ff.

Delitzsch W. - Reformvorschläge für die Heimerziehung als Rechtsfolge des Jugendkriminalrechts im Rahmen eines neuen Jugendhilferechts, 1976 (unveröffentlichter Aufsatz)

Denninger E. - Jugendfürsorge und Grundgesetz, Gutachten, 1969, abgedruckt bei P. Brosch

Deutsches Jugendinstitut - Zur Reform der Jugendhilfe - Analysen und Alternativen, 1973

dass. - Alternativformulierungen zum Referentenentwurf eines JHG des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit vom 27.3.1974

dass. - Projektbericht 76 der Arbeitsgruppe Erziehungshilfe am DJI, 1976

Dienstblatt des Senats von Berlin - Ausführungsvorschriften über die Unterbringung Minderjähriger in Heimen, abgedruckt im Dienstblatt, Teil IV, Nummer 3 vom 22.4.1977

Dietl/Heitger/Jochum - Heimerziehung, 1976

Dritter Jugendbericht - Jugendbericht des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, 1972

Eckensberger D. - Sozialisationsbedingungen der öffentlichen Erziehung, 1971

Fend H. - Sozialisierung und Erziehung, 2./3. Auflage 1970

Friedeberg/Polligkeit/Giese - Jugendwohlfahrtsgesetz, Kommentar, 3. Auflage 1972

Fuchs - Das fremdplazierte Kind und seine Familie ZBlJR 67, 242 ff.

Gernhuber J. - Lehrbuch des Familienrechts, 2. Auflage 1971

Gottschalch W., u.a. - Sozialisationsforschung, 1971

Habermas J. - Thesen zur Theorie der Sozialisation, 1968

Hattenhauer H. - Reform durch Richterrecht?, ZRP 78, 83 ff.

Haverkate G. - Untaugliche Warnung vor dem Richterrecht, ZRP 78, 88 ff.

Hesse K. - Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, 10. Auflage 1977

Hill F. - Jugendwohlfahrtsgesetz, Kommentar, 1975

Hoffmann W. - Probleme der Fürsorgeerziehung, abgedruckt in Klinkhardts Pädagogischen Quellentexten: FE und Jugendstrafvollzug, 1969

Jans/Happe - Jugendwohlfahrtsgesetz, Kommentar, 4. Ergänzungslieferung 1976

Janzen A. - Wie kann Heimerziehung den heutigen Jugendlichen gerecht werden?, AFET-Schriftenreihe 14/60

Jordan E. (Hrsg.) - Jugendhilfe, Beiträge zur Reform, 1975

Jordan/Sengling - Einführung in die Jugendhilfe, 1977

Jugendbericht 68 NRW - Jugendbericht der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen, 1968

Jugendhilfestatistik - Öffentliche Sozialleistungen, Reihe II - Öffentliche Jugendhilfe, Statistisches Bundesamt, Fachserie K - 1963 ff. (seit 1975 umbenannt in Fachserie 13)

Kaiser G. - Jugendrecht und Jugendkriminalität, 1973

Karmasin F. und H. - Einführung in Methoden und Probleme der Umfrageforschung, 1977

Kaufmann H. - Kriminologie I, 1971

Knapp W. - Der Referentenentwurf des Jugendhilfegesetzes und die Reform des Jugendhilferechts, ZRP 78, 136

König R. - Praktische Sozialforschung, Das Interview, 10. Auflage 1976

König/Lüschen - Jugend in der Familie, 1965

Kopp F. - Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 1976

ders. - Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 1977

Krug H. - Jugendwohlfahrtsgesetz, Kommentar, Stand 1.7.1977

Kühne H. H. - Zeugnisverweigerungsrecht im Strafprozeß, JuS 73, 685 ff.

Kunkel P. - Zur Subsidiarität der FE, insbesondere gegenüber der FEH, ZBlJR 76, 199

Liebel/Swoboda u.a. - Jugendwohnkollektive, Alternativen zur FE , 1972

Luuka O. - Die psychosoziale Diagnose in der Jugend-

hilfe - eine Reform, die kein Geld kostet, ZBlJR 76, 337 ff.

Maunz T. - Deutsches Staatsrecht, 21. Auflage 1977

Maunz/Dürig/Herzog - Grundgesetz, Kommentar, Stand Mai 1977, Band 3

Model/Müller - Grundgesetz, Kommentar, 1971

Palandt/Diederichsen - Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, 35. Auflage 1976 (JWG-Kommentierung bearbeitet von Diederichsen)

Potrykus G. - Jugendwohlfahrtsgesetz, Kommentar, 2. Auflage 1972

ders. - Die rechtliche Situation der öffentlichen Erziehung nach dem neuen JWG, ZBlJugR 62, 61 ff.

Randenborgh, van - Die Bedeutung des § 1800 Abs. 2 BGB für die FEH, ZBlJR 63, 41

Rasehorn T. - Recht und Klassen, 1974

Regierungserklärung - Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 16. Dezember 1976, Hrsg. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung

Richter H. E. - Lernziel Solidarität, 1974

Ridder H. - Aufsicht über Jugendwohnkollektive, Rechtsgutachten, Neue Rundbriefe Berlin 3/1973

Riedel H. - Jugendwohlfahrtsgesetz, Kommentar, 4. Auflage 1965

ders. - Jugendwohlfahrtsrecht, Gesetzesauswahl mit Erläuterungen, 7. Auflage 1971

Schaffstein F. - Jugendstrafrecht, 6. Auflage 1977

Schmidt-Bleibtreu-Klein - Grundgesetz, Kommentar, 4. Auflage 1977

Schoeck H. - Kleines soziologisches Wörterbuch, 1969

Schwenke H. C. - Die Erziehung im Fürsorgeerziehungsheim unter besonderer Berücksichtigung der Disziplinarmaßnahmen, Diss. Hamburg 1969

Schüler-Springorum H. - Die Bedeutung des Art. 104 GG für die FEH, FamRZ 61, 296

Schüler-Springorum/Sieverts - Sozial auffällige Jugendliche, 3. Auflage 1970

Schuler - Freiheitsentziehung zur Erziehung? RdJ 62, 47

Seibert U. - Ein Jugendwohnkollektiv in München, UJ 70, 244 ff.

Simonsohn B. (Hrsg.) - Jugendkriminalität, Strafjustiz und Sozialpädagogik, 1969

ders. - Wieviel Fortschritt? Grundsätzliche Betrachtungen zum Diskussionsentwurf eines neuen Jugendhilferechts, abgedruckt in Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 1975

Staudinger/Göppinger - Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, Band IV/3a

Steinvorth G. - Diagnose Verwahrlosung, 1973

Sternel F. - Der Schutz Minderjähriger nach Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG bei freiheitsentziehenden Anstaltsunterbringungen durch den Personensorgeberechtigten, Diss. Hamburg 1964

Wagner H. - Aufsicht über Jugendwohnkollektive, Rechtsgutachten, Neue Rundbriefe 3/1973

Wenzel H. - FE-Heime in pädagogischer Kritik, 2. Auflage 1973

Willoweit D. - Historische Grundlagen des Privatrechts, JuS 77, 292 ff.

Wolff H. J. - Verwaltungsrecht, Band I, 9. Auflage 1974

LEBENSLAUF

Am 14. Mai 1950 wurde ich als drittes von vier Kindern des im Jahre 1977 verstorbenen Bundesbahnbeamten Friedrich Kränzlein und seiner Ehefrau Sophie in München geboren. Ich besuchte dort Volks- und Realschule und trat 1966 in den gehobenen Verwaltungsdienst der Stadt München ein. Nach einem Freiwilligen Sozialen Jahr in einem Heim für erziehungsschwierige Buben holte ich auf dem 2. Bildungsweg - Münchenkolleg - das Abitur nach. Anschließend studierte ich acht Semester Rechtswissenschaft an der Universität München und bestand im Dezember 1976 die erste juristische Staatsprüfung.
Im März 1977 trat ich den Vorbereitungsdienst als Referendar an und beendete ihn im September 1979 mit Abschluß der zweiten juristischen Staatsprüfung.
Ich bin seit Mai 1971 verheiratet und habe seit August 1978 zusammen mit meiner Frau Eva-Maria eine Tochter.